

La sanction en droit pénal canadien de l'environnement : la loi et son application

Paule Halley et Ariane Gagnon-Rocque

Volume 50, numéro 3-4, septembre-décembre 2009

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/039345ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/039345ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (imprimé)

1918-8218 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Halley, P. & Gagnon-Rocque, A. (2009). La sanction en droit pénal canadien de l'environnement : la loi et son application. *Les Cahiers de droit*, 50(3-4), 919-966. <https://doi.org/10.7202/039345ar>

Résumé de l'article

Depuis le début des années 70, les autorités publiques canadiennes interviennent pour protéger la qualité de l'environnement, les habitats et les populations d'espèces sauvages en se fondant principalement sur la loi pour prescrire des obligations aux personnes exerçant des activités susceptibles d'être la source d'une atteinte à la qualité de l'environnement et à sa biodiversité. Dans le souci de faire respecter les obligations environnementales et d'envoyer un message clair, à savoir que la protection de l'environnement est une valeur fondamentale au sein de la société canadienne, les législateurs fédéral et provinciaux ont systématiquement fait appel au droit pénal pour en sanctionner les contraventions. Les auteures posent un regard critique sur l'effectivité du droit pénal de l'environnement au Canada en scrutant le message envoyé actuellement, par le droit pénal, son application administrative et sa sanction judiciaire, aux personnes régulées quant à l'importance de respecter la législation environnementale. Elles passent en revue l'arsenal des peines contenu dans la législation environnementale ainsi que les politiques d'application élaborées par l'administration publique et les règles judiciaires de détermination de la peine au Canada. Les résultats de leur recherche montrent qu'en pratique le droit pénal de l'environnement est peu redoutable au Canada et qu'une meilleure coordination doit être recherchée, entre les objectifs législatifs et les interventions administratives et judiciaires en matière d'application et de sanction de la loi, et ce, pour que le droit répressif soit pleinement effectif.

La sanction en droit pénal canadien de l'environnement : la loi et son application*

Paule HALLEY** et Ariane GAGNON-ROCQUE***

Depuis le début des années 70, les autorités publiques canadiennes interviennent pour protéger la qualité de l'environnement, les habitats et les populations d'espèces sauvages en se fondant principalement sur la loi pour prescrire des obligations aux personnes exerçant des activités susceptibles d'être la source d'une atteinte à la qualité de l'environnement et à sa biodiversité. Dans le souci de faire respecter les obligations environnementales et d'envoyer un message clair, à savoir que la protection de l'environnement est une valeur fondamentale au sein de la société canadienne, les législateurs fédéral et provinciaux ont systématiquement fait appel au droit pénal pour en sanctionner les contraventions. Les auteures posent un regard critique sur l'effectivité du droit pénal de l'environnement au Canada en scrutant le message envoyé actuellement, par le droit pénal, son application administrative et sa sanction judiciaire, aux personnes régulées quant à l'importance de respecter la législation environnementale. Elles passent en revue l'arsenal des peines contenu dans la législation environnementale ainsi que les politiques d'application élaborées par l'administration publique et les règles judiciaires de détermination de la peine au Canada. Les résultats de leur recherche montrent qu'en pratique le droit pénal de l'environnement est peu redoutable au Canada et qu'une meilleure coordination doit être recherchée, entre les

* La recherche s'inscrit dans la suite de travaux déjà entrepris : Paule HALLEY, «La détermination de la peine en droit de l'environnement : développements du droit canadien», dans BARREAU DU QUÉBEC, SERVICE DE LA FORMATION PERMANENTE, vol. 270, *Développements récents en droit de l'environnement*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2007, p. 353 ; Ariane GAGNON-ROCQUE, *La peine en droit de l'environnement canadien. De la sanction dissuasive au modèle constructif centré sur la réparation de l'atteinte*, mémoire de maîtrise, Québec, Faculté de droit, Université Laval, en cours.

** LL.D., titulaire de la Chaire de recherche du Canada en droit de l'environnement ; professeure titulaire, Faculté de droit, Université Laval ; avocate.

*** LL.B., étudiante graduée, Faculté de droit, Université Laval ; avocate.

objectifs législatifs et les interventions administratives et judiciaires en matière d'application et de sanction de la loi, et ce, pour que le droit répressif soit pleinement effectif.

Since the early 1970's, public authorities in Canada have taken measures to safeguard the quality of the environment, wildlife and its habitats, mainly through the law, by imposing obligations on those carrying on activities likely to be a source of damage to environmental quality and its biodiversity. To command respect and send a clear message, namely that environmental protection is a fundamental value in Canadian society, both federal and provincial legislators have systematically turned to penal law to sanction any breaches. The authors present a critical view regarding the effectiveness of Canadian penal law relating to the environment by analyzing the message currently being sent via penal norms, their implementation by the administration and sanction by the Courts, to potential offenders, concerning the importance of compliance with environmental legislation. They review the arsenal of penal sanctions contained in environmental legislation as well as enforcement policies set forth by the administration and the judicial rules regarding sentencing in Canada. The results of their research reveal that in practice environmental penal law is not particularly intimidating in Canada and that improved coordination must be sought between legislative objectives and administrative and judicial interventions regarding legal enforcement and compliance, for such legislation to become fully effective.

	Pages
1 Les fondements législatifs de la peine juste et appropriée	923
1.1 Une approche pénologique particulière aux infractions environnementales...	923
1.2 L'arsenal des peines	927
1.2.1 L'amende et l'emprisonnement	928
1.2.2 Les ordonnances judiciaires créatives	930
2 L'application de la loi environnementale.....	934
2.1 La poursuite pénale: une mesure aussi ultime qu'exceptionnelle.....	935

2.2	La mise en œuvre des politiques d'application de la loi	940
3	La sanction judiciaire	944
3.1	Les facteurs de détermination de la peine en droit de l'environnement.....	945
3.1.1	La gravité de l'infraction environnementale	946
3.1.2	Le degré de responsabilité du délinquant environnemental.....	948
3.2	Un aperçu des peines imposées par les tribunaux canadiens.....	952
3.2.1	L'amende et l'emprisonnement	956
3.2.1.1	L'amende.....	956
3.2.1.2	L'emprisonnement	958
3.2.2	Quelques ordonnances judiciaires prononcées	960
	Conclusion	963

Au Canada, depuis le début des années 70, les autorités publiques fédérales et provinciales sont intervenues pour préserver et restaurer la qualité de l'environnement, les habitats et les populations d'espèces sauvages. Pour ce faire, elles ont mis en œuvre différents moyens pour assurer le contrôle de la pollution et la préservation des espaces naturels. La plupart de ces interventions se fondent sur des instruments juridiques accordant des droits et imposant des obligations aux individus et aux entreprises qui exercent des activités susceptibles d'être la source d'une atteinte à la qualité de l'environnement et à la biodiversité. Dans le souci de faire respecter la réglementation protectrice de l'environnement et d'en démontrer le caractère obligatoire, les législatures canadiennes ont systématiquement fait appel au droit répressif, gendarme du droit, pour sanctionner les contraventions.

Bien que l'adoption d'incriminations et de peines ne puisse, à elle seule, sauver l'environnement de tous les maux l'accablant, elle représente néanmoins une affirmation claire que l'intérêt général a été lésé et que la protection de l'environnement est « une valeur fondamentale au sein de la société canadienne¹ ». Toutefois, pour que l'intervention du droit répressif soit utile à la protection de l'environnement, le dispositif législatif sur lequel il se fonde doit être efficace, c'est-à-dire apte à sanctionner l'ensemble des comportements de nature à porter atteinte à la qualité de l'environnement. D'autre part, dans sa mise en œuvre, le droit répressif doit aussi être

1. *Ontario c. Canadien Pacifique Ltée*, [1995] 2 R.C.S. 1031, par. 55; *R. c. Hydro-Québec*, [1997] 3 R.C.S. 213; *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, [2001] 2 R.C.S. 241.

effectif, c'est-à-dire être suffisamment appliqué et sévèrement puni pour affirmer le caractère fondamental des valeurs environnementales, réprimer les infractions à la loi et en prévenir la récidive. À défaut, les obligations contenues dans les lois environnementales risquent d'être perçues comme de simples mesures volontaires. Ce constat commande de se demander si le droit pénal de l'environnement est un droit en apparence redoutable mais à l'efficacité douteuse².

Les études juridiques consacrées à l'application de la loi environnementale et aux peines sont peu nombreuses au Canada et s'intéressent avant tout aux règles de détermination de la peine³. Dans notre recherche, nous avons dû nous accommoder de ce constat et nous employer, tout d'abord, à organiser et à synthétiser la matière propre au droit pénal de l'environnement afin de la rendre plus accessible et d'ouvrir la réflexion sur les importantes questions d'application de la loi environnementale et de son effectivité réelle. Nous passerons en revue ci-dessous l'arsenal des peines ainsi que les processus d'application et de détermination de la peine appropriée au Canada. Nous poserons aussi un regard critique sur l'effectivité du droit pénal de l'environnement au Canada et préconiserons une meilleure coordination entre la phase administrative d'application de la loi et la phase judiciaire de sanction des contraventions. Seront ainsi examinées successivement les règles législatives encadrant la détermination

2. Nous faisons référence à l'article de M.-J. LITTMANN-MARTIN, «Droit pénal de l'environnement. Apparence redoutable et efficacité douteuse», *Justice*, n° 122, 1988, p. 15-29.

3. Voir : COMMISSION DE RÉFORME DU DROIT DU CANADA, *La détermination de la peine en droit de l'environnement* par John SWAIGEN et Gail BUNT, Ottawa, Commission de réforme du droit du Canada, 1985; Elizabeth J. SWANSON et Elaine L. HUGHES, *The Price of Pollution. Environmental Litigation in Canada*, Edmonton, Environmental Law Centre, 1990, p. 179-193; Marc-André FABIEN, «Le droit pénal et réglementaire en matière environnementale», dans BARREAU DU QUÉBEC, SERVICE DE LA FORMATION PERMANENTE, vol. 19, *Développements récents en droit de l'environnement*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1991, p. 45, aux pages 71-75; Stanley D. BERGER, *The Prosecution and Defence of Environmental Offences*, vol. 2, Toronto, Emond Montgomery Publications, 1994, feuilles mobiles, à jour en mars 2009; Elaine L. HUGHES, «Sentencing Environmental Offenders: Objectives and Principles», (1994) 4 *J. Env'tl. L. & Prac.* 185, 188; Dianne SAXE, *Ontario Environmental Protection Act Annotated*, vol. 2, Aurora, Canada Law Book, 1990, feuilles mobiles, à jour en juin 2009; Jamie BENIDICKSON, *Environmental Law*, 2^e éd., Toronto, Irwin Law, 2002, p. 157; Gordon Scott CAMPBELL, «Fostering a Compliance Culture through Creative Sentencing for Environmental Offences», (2004) 9 *Rev. Can. D.P.* 1; Paule HALLEY, «La détermination de la peine en droit de l'environnement: développements du droit canadien», dans BARREAU DU QUÉBEC, SERVICE DE LA FORMATION PERMANENTE, vol. 270, *Développements récents en droit de l'environnement*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2007, p. 353; Elaine L. HUGHES et Larry A. REYNOLDS, «Creative Sentencing and Environmental Protection», (2009) 19 *J. Env'tl. L. & Prac.* 105.

de la peine juste et appropriée (1), les règles administratives touchant les activités d'application du droit répressif de l'environnement (2) et celles qui ont été élaborées par les tribunaux lors de l'imposition de la sanction, tout en réalisant un survol des sanctions imposées au Canada (3). Les interventions du législateur et la mise en œuvre par les pouvoirs exécutif et judiciaire expriment la manière dont ils entendent communiquer aux entités régulées l'importance de respecter les exigences législatives en matière de protection de l'environnement.

1 Les fondements législatifs de la peine juste et appropriée

En droit pénal canadien, le principe de la légalité des délits et des peines, *nullum crimen nulla poena sine lege*, implique qu'une personne ne peut être punie que si une loi crée l'infraction reprochée et prévoit sa sanction. Ce principe est reconnu par le droit constitutionnel canadien et le *Code criminel*⁴. Appliqué à l'étape de l'imposition de la peine, le principe de la légalité dirige (1.1) et limite (1.2) l'exercice du pouvoir discrétionnaire du tribunal au moment du prononcé de la peine appropriée.

1.1 Une approche pénologique particulière aux infractions environnementales

Les principes pénologiques énoncés dans le *Code criminel* s'appliquent à la plupart des infractions environnementales provinciales et fédérales⁵. À ce sujet, l'article 718 du *Code criminel* précise que la sanction pénale imposée à la suite d'une déclaration de culpabilité doit contribuer au respect de la loi et au maintien d'une société juste, paisible et sûre. De plus, le législateur fédéral y annonce le caractère plurifonctionnel de la peine en retenant six objectifs généraux qui doivent guider l'infliction d'une sanction juste, à savoir la dénonciation, la dissuasion, l'isolement du délinquant, la réinsertion sociale, la réparation et la conscientisation.

4. *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, [annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, c. 11 (R.-U.)], art. 11 (g) (ci-après «Charte canadienne»); *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., c. C-12, art. 37; *Code criminel*, L.R.C. 1985, c. C-46, art. 6 et 9. Sur le principe de la légalité en droit pénal, voir: Hélène DUMONT, *Pénologie. Le droit canadien relatif aux peines et aux sentences*, Montréal, Éditions Thémis, 1993, p. 5-35; Gisèle CÔTÉ-HARPER, Pierre RAINVILLE et Jean TURGEON, *Traité de droit pénal canadien*, 4^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1998, p. 81-97.

5. Au fédéral, lorsqu'une loi ne précise pas les principes de détermination de la peine qui lui sont propres, comme la *Loi sur les pêches*, L.R.C. 1985, c. F-14 (ci-après «LP»), les dispositions du *Code criminel* s'appliquent, en vertu de l'article 34 (2) de la *Loi d'interprétation*, L.R.C. 1985, c. I-21. Des lois provinciales permettent également ce renvoi.

Ces objectifs reflètent la préférence du législateur canadien pour deux philosophies pénologiques, soit l'utilitarisme et la rétribution, lesquelles s'appliquent aux infractions environnementales. D'une part, les objectifs liés à la dissuasion, à l'isolement et à la réinsertion sociale relèvent de la théorie de l'utilitarisme voulant que «les institutions peuvent trouver leur justification seulement si elles satisfont le critère de production des bonnes conséquences⁶». En vertu de cette théorie, la sanction doit être bénéfique pour le contrevenant ou pour la société, et mener ultimement à une protection plus appropriée de celle-ci. À l'occasion de la réforme du *Code criminel*, réalisée en 1996, le législateur fédéral a introduit de nouveaux objectifs utilitaristes à dessein plus particulièrement correctif, à savoir la réparation des torts causés et la conscientisation des délinquants.

D'autre part, l'objectif lié à la dénonciation découle plutôt de la théorie pénologique de la rétribution, dont l'application a été reconnue et les limites tracées par la Cour suprême du Canada, dans l'arrêt *R. c. M. (C.A.)*⁷. Celle-ci définit ainsi l'objectif de dénonciation : «une peine assortie d'un élément réprobateur représente une déclaration collective, ayant valeur de symbole, que la conduite du contrevenant doit être punie parce qu'elle a porté atteinte au code des valeurs fondamentales de notre société⁸».

L'atteinte des objectifs pénologiques est balisée par la loi. Ainsi, le principe de la proportionnalité, édicté à l'article 718.1 du *Code criminel*, pose des limites au tribunal en exigeant que la sanction imposée corresponde à la gravité objective de l'infraction commise, ainsi qu'au degré de culpabilité morale du contrevenant. Le tribunal s'assure du respect de ce principe en réalisant un examen minutieux de la situation du contrevenant et des circonstances entourant l'infraction. Ce principe est repris dans le *Code de procédure pénale* du Québec, qui énonce que le prononcé de la peine doit tenir compte des «circonstances particulières relatives à l'infraction ou au défendeur⁹». Le principe de la proportionnalité permet d'adapter la sanction à l'infraction commise et agit comme un frein à l'imposition de sanctions trop sévères motivées par le désir d'atteindre des objectifs utilitaires ou liés à la rétribution¹⁰.

En droit de l'environnement, la sanction pénale est également soumise aux objectifs et aux principes généraux du droit pénal. Toutefois, depuis le

6. André-Jean ARNAUD (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, 2^e éd., Paris, L.G.D.J., 1993, s.v. «utilitarisme».

7. *R. c. M. (C.A.)*, [1996] 1 R.C.S. 500.

8. *Id.*, par. 81.

9. *Code de procédure pénale*, L.R.Q., c. C-25.1, art. 229 (ci-après «CPP»).

10. *R. c. M. (C.A.)*, préc., note 7, par. 77 et 78.

début des années 70, les tribunaux canadiens affirment le caractère particulier des principes et des facteurs de détermination de la peine juste lorsqu'ils sont appliqués aux infractions environnementales¹¹. Bien que tous les objectifs traditionnels de la détermination de la peine du droit pénal général soient importants et applicables, seuls quatre d'entre eux interviennent au moment de l'examen de la peine appropriée en matière d'environnement. Il s'agit de la dénonciation du comportement illégal, de la dissuasion, de la réinsertion sociale et de la réparation. Ces objectifs interagissent et s'imbriquent de façon à refléter la variété des comportements immoraux et des risques environnementaux. Les tribunaux consacrent ainsi la théorie plurifonctionnelle de la sanction pénale retenue par le législateur fédéral¹². En pratique, l'objectif de dissuasion domine largement l'examen judiciaire de la peine juste et appropriée dans le secteur de l'environnement¹³.

Déjà, en 1973, le juge Morrow de la Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest met en évidence, dans l'affaire *R. v. Kenaston Drilling (Arctic) Ltd.*, que les infractions environnementales commandent une application particulière des règles de détermination de la peine¹⁴. Deux éléments dominent sa réflexion : la prise en considération des risques de dommages à l'environnement et l'omniprésence des personnes morales, principalement des sociétés commerciales :

It is my opinion that offences such as is provided for in the present legislation require perhaps a special approach [...] It may very well be that in the present case no actual damage took place. But surely the test to apply in approaching the question of sentence should be less a concern of what the damage was but more a concern of what the damage might have been.

In cases of this kind to fine a corporation such as the present one a mere \$100 is to in effect invite breaches, to invite the gamble. Where the economic rewards are big enough persons or corporations will only be encouraged to take what might be termed a calculated risk. It seems to me that the Courts should deal with this type of offence with resolution, should stress the deterrent, viz., the high cost, in the hope that the chance will not be taken because it is too costly¹⁵.

-
11. *R. v. Kenaston Drilling (Arctic) Ltd.*, (1973) 12 C.C.C. (2d) 383, par. 13 (N.T.S.C.).
 12. *Québec (Procureur général) c. Services environnementaux Laidlaw (Mercier) ltée*, [1998] R.J.Q. 276 (C.S.); *Québec c. Service sanitaire M. Gauthier inc.*, 2007 QCCS 1132.
 13. *R. v. Kenaston Drilling (Arctic) Ltd.*, préc., note 11, par. 14; *R. v. United Keno Hill Mines Ltd.*, (1981) 10 C.E.L.R. 43, 50 et 51 (Y. Terr. Ct.); *R. v. Golden Eagle Ranch Inc.*, (2003) 1 C.E.L.R. (3d) 218, par. 7 (B.C. Prov. Ct.); *R. v. Reid*, 2001 BCSC 1307, par. 12; *R. v. Erickson*, 2006 BCPC 636, par. 7. Voir également : M.-A. FABIEN, préc., note 3; J. BENIDICKSON, préc., note 3; E.L. HUGHES, préc., note 3, 187.
 14. *R. v. Kenaston Drilling (Arctic) Ltd.*, préc., note 11, 386.
 15. *Id.*

En 1980, le juge Stuart de la Cour territoriale du Yukon a suivi cette décision dans l'affaire *R. v. United Keno Hill Mines Ltd.*¹⁶. Il met aussi en évidence la nécessité d'une approche particulière pour les infractions environnementales et met l'accent sur l'objectif pénologique de la dissuasion. La jurisprudence subséquente a suivi ces affaires¹⁷. En 2005, la Cour d'appel de l'Alberta reprenait, dans l'affaire *R. v. Terroco Industries Ltd.*, les mots du juge Morrow : «sentencing principles for environmental offences require “a special approach”» et «[a] key component of sentences imposed for breaches of environmental protection statutes should be specific and general deterrence»¹⁸. L'importance de l'objectif lié à la dissuasion est telle en droit de l'environnement que la Cour supérieure de l'Ontario, siégeant en appel d'une décision de première instance, a conclu que, lorsque le terme «dissuasion» n'a pas été mentionné expressément au moment de la détermination de la peine et qu'il ne semble pas avoir été considéré, il s'agit d'un motif d'appel légitime réduisant considérablement la déférence du tribunal d'appel¹⁹.

Conformément à la logique pénologique de la dissuasion, la jurisprudence retient que la peine imposée doit être assez sévère pour ne pas être perçue comme un simple permis de polluer²⁰. En d'autres mots, compte tenu de cet objectif, la peine appropriée devrait être supérieure aux coûts de mise en conformité avec la loi ou aux gains réalisés en n'étant pas conforme à la loi. En présence de facteurs aggravants ou atténuants, cette peine «standard» sera augmentée ou réduite pour en assurer l'individualisation. De plus, suivant l'objectif lié à la dissuasion, la peine imposée doit être

16. *R. v. United Keno Hill Mines Ltd.*, préc., note 13, 45.

17. Voir aussi : *R. v. George M. Caseley & Sons Inc.*, (2005) 10 C.E.L.R. (3d) 178, par. 17 (P.E.I. Prov. Ct.); *R. v. Milligan (S.)*, (2004) 226 N.S.R. (2d) 16, par. 8 (N.S. Prov. Ct.); *R. v. Golden Eagle Ranch Inc.*, préc., note 13, par. 8; *R. v. Dawson (City)*, (2003) 50 C.E.L.R. (n.s.) 99, par. 31 (Y. Terr. Ct.); *R. v. Givens*, [1998] B.C.J. n° 2939, par. 14 (B.C. Prov. Ct.) (LN/QL); *R. v. Cotton Felts Ltd.*, (1983) 2 C.C.C. (3d) 287, 295 (Ont. C.A.): «Without being harsh, the fine must be substantial enough to warn others that the offence will not be tolerated. It must not appear to be a mere licence fee for illegal activity»; *R. v. Panarctic Oils Ltd.*, (1983) 12 C.E.L.R. 78, 87 et 88 (N.T. Terr. Ct.); *R. v. Laidlaw Waste Systems Ltd.*, (1993) 11 C.E.L.R. (n.s.) 232, 249 (Ont. Ct. J. (Prov. Div.)): «It is not the purpose only to deter the convicted company from repeating the act, but must serve a purpose in educating the public that these acts will not be tolerated»; *R. v. Varnicolor Chemical Ltd.*, (1993) 9 C.E.L.R. (n.s.) 176, par. 8 (Ont. Ct. J. (Prov. Div.)).

18. *R. v. Terroco Industries Ltd.*, (2005) 13 C.E.L.R. (3d) 48, par. 34 et 53 (Alta. C.A.).

19. *R. v. Canadian Tire Corp.*, (2004) 9 C.E.L.R. (3d) 248, par. 101 et 102 (Ont. S.C.). Voir également *R. v. Rideout (R.K.)*, (2005) 749 A.P.R. 354, par. 13 et 14 (N.S.C.A.).

20. *R. v. Terroco Industries Ltd.*, préc., note 18, par. 60; *MacMillan Bloedel Ltd. v. Simpson*, (1994) 12 C.E.L.R. (n.s.) 81, par. 66 (B.C.S.C.) (des peines sévères doivent être imposées pour favoriser la dissuasion générale).

suffisamment élevée pour atteindre l'objectif qui consiste à dissuader les autres administrés, essentiellement des sociétés commerciales, susceptibles d'adopter un comportement illégal²¹. En résumé, en suivant cette logique, la peine doit être assez sévère pour qu'il ne soit pas économiquement rentable de courir le risque d'être pris, poursuivi et puni pour une infraction à la loi environnementale. À défaut, le processus pénal ne parviendrait pas à soutenir pleinement la conformité avec les obligations légales destinées à prévenir les atteintes à l'environnement. En marge de la théorie, nous verrons que les poursuites pénales au Canada représentent un moyen de dernier recours pour les autorités administratives chargées d'appliquer la loi environnementale et que, lorsqu'elles sont entreprises, les décisions judiciaires donnent lieu à des peines généralement peu élevées.

Malgré l'importance accordée par les tribunaux à l'objectif lié à la dissuasion, l'intensité de l'inconduite et le particularisme des circonstances de l'infraction font également intervenir dans les décisions judiciaires les autres objectifs de la peine. Ainsi, une inconduite moralement blâmable accentue l'objectif lié à la dénonciation de l'acte illicite, alors que les atteintes environnementales, les dommages aux personnes et les mises en danger font intervenir l'objectif lié à la réparation des torts causés dans l'imposition de la peine²². Enfin, les tribunaux privilégient la réinsertion sociale lorsque l'adoption de mesures préventives permet d'éviter le retour de l'infraction²³.

1.2 L'arsenal des peines

En droit pénal canadien, le tribunal doit respecter les limites prescrites par la loi et imposer une peine juste et appropriée dans les circonstances. Nous présenterons ici les différentes peines que le Parlement fédéral et les législatures des provinces retiennent dans l'application des lois environnementales suivantes : la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (1999)²⁴, la *Loi fédérale sur les pêches*²⁵, la *Loi sur la qualité de*

21. *R. v. Terroco Industries Ltd.*, préc., note 18, par. 60.

22. *R. v. Vastis*, (2007) 25 C.E.L.R. (3d) 159, par. 32 (Ont. Ct. J.); *R. v. Basso*, (2001) 39 C.E.L.R. (n.s.) 42, par. 39 (B.C.S.C.); *R. v. Waldie*, (2000) 32 C.E.L.R. (n.s.) 196, par. 6 et 7 (Alta. Q.B.); *R. v. Royal Oak Mines Inc.*, (2001) 37 C.E.L.R. (n.s.) 290, par. 15 (B.C. Prov. Ct.); *R. v. Givens*, préc., note 17, par. 19.

23. *R. v. Panarctic Oils Ltd.*, préc., note 17, 90; *Québec (Ministère de l'Environnement) c. 9023-6167 Québec inc.*, [2006] R.J.Q. 2268, par. 44 (C.Q.).

24. *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (1999), L.C. 1999, c. 33 (ci-après « LCPE »).

25. LP, préc., note 5.

*l'environnement*²⁶ du Québec, la *Loi sur la protection de l'environnement*²⁷ de l'Ontario, l'*Environmental Management Act*²⁸ de la Colombie-Britannique et l'*Environmental Act*²⁹ de la Nouvelle-Écosse. Toutes ces lois sanctionnent une vaste gamme d'infractions en matière d'environnement : par exemple, les actes de pollution, l'exploitation d'une activité sans les autorisations et permis requis, l'omission de respecter les modalités des autorisations, des permis et des ordonnances, le défaut de produire les déclarations et les documents requis, la dissimulation et les fausses déclarations. Cette large gamme d'infractions n'est pas sans poser des difficultés lorsque vient le moment d'imposer une peine appropriée³⁰. De même et par souci de cohérence, notre étude n'embrasse pas l'ensemble de ces infractions ; elle s'arrête à la sanction des infractions de pollution qu'elles énoncent³¹. Seront examinées successivement les sanctions pénales classiques, que sont l'amende et l'emprisonnement (1.2.1), et les pouvoirs d'ordonnance judiciaire « créative » mis plus récemment à la disposition du tribunal pour sanctionner les délinquants environnementaux (1.2.2).

1.2.1 L'amende et l'emprisonnement

L'amende est la mesure punitive la plus fréquemment utilisée par le législateur pour sanctionner les infractions aux lois environnementales. La tendance qui se dégage de la législation canadienne est de prévoir des amendes maximales élevées et de n'imposer aucun seuil minimal. La plupart des pollueurs étant des personnes morales, la fourchette des amendes est généralement très large dans le but de refléter les moyens financiers de la très petite société commerciale jusqu'à la multinationale. Ainsi, pour les infractions poursuivies par voie de mise en accusation, les lois du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse et du Parlement fédéral prévoient une amende maximale de 1 million de dollars. De plus, la majorité des lois étudiées retient une échelle unique de peines pécuniaires sans distinction entre les personnes morales et physiques³².

26. *Loi sur la qualité de l'environnement*, L.R.Q., c. Q-2 (ci-après « LQE »).

27. *Loi sur la protection de l'environnement*, L.R.O. 1990, c. E.19 (ci-après « LPE »).

28. *Environmental Management Act*, S.B.C. 2003, c. 53 (ci-après « EMA »).

29. *Environment Act*, S.N.S. 1994-95, c. 1 (ci-après « EA »).

30. Voir COMMISSION DE RÉFORME DU DROIT DU CANADA, préc., note 3, p. 2-6.

31. Art. 35 et 36 LP ; art. 20 LQE ; art. 14 LPE ; art. 67 et 68 EA ; règlements d'application des articles 93 et 94 LCPE ; art. 120 (2) EMA.

32. Art. 78 LP : amende maximale de 100 000 dollars par infraction sommaire et de 500 000 dollars par mise en accusation ; art. 272-274 LCPE : amende maximale de 1 million de dollars (par mise en accusation) et de 300 000 dollars (par infraction sommaire) ; art. 159 EA : amende maximale de 1 million de dollars pour la majorité des interdictions ; art. 120 EMA : amende maximale de 1 million de dollars pour plusieurs infractions.

Au Québec et en Ontario, le législateur a préféré prévoir des amendes minimales et des échelles de peines différentes pour les personnes physiques et morales. En Ontario, les modifications récentes apportées à la *Loi sur la protection de l'environnement* élèvent les amendes minimales et maximales des personnes morales à 25 000 dollars et à 6 millions de dollars pour la première infraction et à 100 000 dollars et à 10 millions de dollars dans le cas d'une seconde récidive³³. En comparaison, l'échelle des amendes imposée aux personnes morales au Québec est moins élevée : de 6 000 à 50 000 dollars pour la première infraction et de 500 000 dollars à 1 million de dollars dans le cas d'une seconde récidive³⁴.

Toutes les lois étudiées prévoient la possibilité d'imposer aux infractions de pollution continue des amendes plus élevées en autorisant le procureur de l'État à reprocher autant d'infractions qu'il y a de jours au cours desquels se poursuit l'événement infractionnel³⁵. Sont visés les incidents ponctuels de pollution qui durent plus d'une journée et les sources d'émission continue. De cette façon, la loi pénale incite les administrés à se conformer promptement à la loi.

À l'exception de celle de la Colombie-Britannique, toutes les lois examinées imposent des amendes plus élevées pour les récidives. Toutefois, la récidive est peu utilisée en pratique, car les conditions strictes d'application en compliquent l'emploi. À titre d'exemple, le *Code de procédure pénale* du Québec limite la récidive aux infractions à la même disposition commises dans un délai de deux ans³⁶ et prescrit de réclamer expressément la peine plus sévère pour une récidive dans le constat d'infraction³⁷. En revanche, l'Ontario a élargi la portée de la récidive à l'occasion de la révision récente de la *Loi sur la protection de l'environnement*. Son article 188 énonce que le nombre de condamnations antérieures d'une personne ne se limite pas aux condamnations antérieures à cette seule loi³⁸, mais inclut également les déclarations de culpabilité prononcées pour des infractions à la *Loi de 2002 sur la gestion des éléments nutritifs*³⁹, à la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario*⁴⁰ et à la *Loi sur les pesticides*⁴¹ de l'Ontario.

33. Art. 187 LPE.

34. Art. 106.1 LQE.

35. Art. 110 LQE ; art. 276 LCPE ; art. 78.1 LP ; art. 187 LPE ; art. 162 EA ; art. 122 EMA.

36. Art. 236 CPP.

37. Art. 148, al. 1 (3) CPP.

38. Art. 188 LPE.

39. *Loi de 2002 sur la gestion des éléments nutritifs*, L.O. 2002, c. 4.

40. *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario*, L.R.O. 1990, c. O.40.

41. *Loi sur les pesticides*, L.R.O. 1990, c. P.11.

L'emprisonnement est également présent dans toutes les lois étudiées, mais sa durée maximale varie d'une loi à l'autre. Ainsi, la loi adoptée par la Colombie-Britannique fixe la durée maximale de l'incarcération à six mois, tandis qu'elle est d'un an au Québec et en vertu de la *Loi fédérale sur les pêches*, de deux ans en Nouvelle-Écosse, de trois ans en vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* pour les mises en accusation et, enfin, de cinq ans moins un jour en Ontario pour les infractions graves⁴². La présence de la peine d'emprisonnement représente un signal clair du législateur que les infractions environnementales sont sérieuses et commandent des peines sévères. Du reste, rien ne s'oppose à ce que toute la gamme des mesures sentencielles à la disposition du législateur, notamment l'emprisonnement, soit insérée dans les lois environnementales, qui, bien qu'elles ne soient pas criminelles par nature, donnent lieu à des contraventions très variées en fait de conséquences et d'intention, allant de l'infraction mineure à l'émission de substances toxiques et aux conduites délibérées et persistantes.

1.2.2 Les ordonnances judiciaires créatives

Depuis le début des années 90, la législation environnementale canadienne voit se multiplier les pouvoirs d'ordonnance autorisant le tribunal à imposer, en sus de toute autre peine, des obligations supplémentaires de nature punitive, curative ou préventive. L'introduction de ces nombreux pouvoirs d'ordonnance créative dans les lois répond à des critiques faites quant à l'insuffisance des peines classiques, comme l'amende, pour faire face à l'extrême richesse, à l'incapacité de payer ou aux conduites persistantes ou encore pour atteindre les buts de prévention et de restauration de l'environnement et d'indemnisation des victimes⁴³. En termes utilitaristes, ces pouvoirs permettent de produire de « bonnes conséquences » en compensant les atteintes à l'environnement et en intervenant directement sur les conduites et la qualité des milieux ambiants. Bien qu'il soit difficile d'évaluer exactement l'indemnité due relativement au préjudice subi par l'environnement, les pouvoirs d'ordonnance autorisent le juge à intervenir pour compenser ou réparer les torts causés à l'environnement et à promouvoir des comportements responsables chez les délinquants.

42. Art. 106.1-109 LQE (un an); art. 78 LP (un an); art. 272-274 LCPE (de six mois à trois ans); art. 187 (5) LPE (cinq ans moins un jour); art. 159 EA (deux ans); art. 120 EMA (six mois).

43. Voir COMMISSION DE RÉFORME DU DROIT DU CANADA, préc., note 3, p. 66 et 67. Voir également E.L. HUGHES et L.A. REYNOLDS, préc., note 3, 112 et 113.

Aujourd'hui, les pouvoirs d'ordonnance judiciaires sont suffisamment nombreux dans les lois environnementales pour les présenter en respectant une certaine classification. Nous retenons six catégories fondées sur leurs principales caractéristiques matérielles : 1) les mesures pécuniaires et patrimoniales ; 2) les mesures de réparation ; 3) les mesures préventives ; 4) les mesures d'ordre moral ; 5) les mesures associées à l'administration de la justice ; et 6) les mesures résiduelles⁴⁴.

Entrent dans la première catégorie, soit les *mesures pécuniaires et patrimoniales*, les amendes additionnelles, l'ordonnance de confiscation et les montants affectés à des mesures de protection et de restauration de l'environnement. Ainsi, toutes les lois consultées autorisent le tribunal à imposer au contrevenant une amende additionnelle représentant les bénéfices et les avantages obtenus en raison de la commission de l'infraction⁴⁵. Des ordonnances de confiscation des biens sont également présentes dans la moitié des lois examinées⁴⁶.

Les lois étudiées offrent une variété d'exemples de pouvoirs d'ordonnance autorisant le tribunal à affecter une sanction monétaire à un fonds ou un programme spécialement consacré à l'environnement. Par exemple, le tribunal est autorisé, en vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* et de la loi de la Colombie-Britannique, à verser la peine pécuniaire dans un fonds réservé à un groupe intervenant dans des projets de protection de l'environnement ou à un établissement d'enseignement pour créer des bourses d'études en environnement ou financer la recherche sur la substance en cause⁴⁷. Plus spécifique, la *Loi sur les pêches* autorise le tribunal à ordonner que le montant qu'il estime indiqué soit versé « en vue de promouvoir la protection du poisson ou de l'habitat du poisson ainsi que la gestion et la surveillance judiciaires des pêches⁴⁸ ». Au Québec, le tribunal n'a pas ce pouvoir. Toutefois, en vertu de la loi, toutes les amendes imposées pour une infraction à une loi ou à un règlement relevant du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs sont, depuis 2006, versées au Fonds vert destiné au financement

44. Voir la typologie des peines et des mesures pénales d'H. DUMONT, préc., note 4, p. 483-537. Pour une autre typologie des ordonnances créatives en droit de l'environnement, voir E.L. HUGHES et L.A. REYNOLDS, préc., note 3, 113-120.

45. Art 109.1.2 LQE ; art. 79 LP ; art. 290 LCPE ; art. 189 LPE ; art. 161 EA ; art. 125 EMA.

46. Art. 229-234 LCPE ; art. 71 LP ; LPE, préc., note 27, art. 190.2.

47. Art. 291 (1) (n), (o) et (p) LCPE ; art. 127 (1) (e) EMA. Voir Harry J. WRUCK, « The Federal Environmental Damages Fund », (2004) 5 *C.E.L.R.* (3d) 120.

48. Art. 79.2 (f) LP.

de mesures et de programmes de développement durable et de protection de l'environnement⁴⁹.

La deuxième catégorie, qui comprend les *mesures de réparation*, est aujourd'hui la plus importante; les pouvoirs d'ordonnance judiciaire y sont nombreux et nouveaux. Ils témoignent de l'intention du législateur de faire progresser l'objectif lié à la réparation dans sa politique environnementale. La réparation concerne l'environnement et les biens. Toutes les lois examinées autorisent le tribunal à ordonner la remise en état des lieux, la réparation et la prévention des dommages à l'environnement ainsi que le remboursement des dépenses publiques engagées dans les circonstances⁵⁰. Seule la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* précise qu'une partie de la peine pécuniaire peut être affectée à la réalisation des ordonnances de réparation et de prévention des dommages à l'environnement⁵¹. La majorité des lois accorde au tribunal le pouvoir d'ordonner l'exécution de travaux d'intérêt collectif de manière à compenser ailleurs pour les atteintes causées à l'environnement⁵². Enfin, entrent dans la catégorie des mesures de réparation, les ordonnances de dédommagement pour les pertes et les dommages matériels subis par les personnes⁵³.

La troisième catégorie d'ordonnances judiciaires regroupe les *mesures d'ordre moral* qui nuisent à la réputation des contrevenants par la diffusion d'informations relatives à l'infraction commise. Par exemple, des lois fédérales, de la Nouvelle-Écosse et de la Colombie-Britannique autorisent le tribunal à ordonner la publication des faits liés à la culpabilité et à en aviser les victimes qui pourront ainsi, en temps utile, recevoir des soins et obtenir une compensation⁵⁴. Ces ordonnances sont également susceptibles d'avertir les autres administrés et de renforcer la conformité.

La quatrième catégorie regroupe les *pouvoirs d'ordonnance ayant une fonction préventive*. Ces pouvoirs se trouvent dans les lois fédérales et de la Nouvelle-Écosse. En vertu de ces dispositions, le tribunal peut ordonner au contrevenant de préparer et de mettre en œuvre un plan de prévention

49. *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs*, L.R.Q., c. M-30.001, art. 15.1 et 15.4 (6); *Décret 646-2006 concernant la mise en œuvre du Fonds vert*, (2006) 138 G.O. II, 3210.

50. Art. 109.1.1 LQE; art. 291 (1) (b) et (k) LCPE; art. 79.2 (b) et (d) LP; art. 190 et 190.1 LPE; art. 166 (1) (b) et (g) EA; art. 127 (1) (b) et (c) EMA.

51. Art. 291 (1) (b) et (m) LCPE.

52. Art. 291 (1) (l) LCPE; art. 79.2 (e) LP; art. 166 (1) (h) EA; art. 127 (1) (d) EMA.

53. Art. 292 LCPE; art. 168EA; art. 190.1 LPE.

54. Art. 166 (1) (c) et (d) EA; art. 291 (1) (g) et (h) LCPE; art. 127 (1) (h) EMA; art. 79.2 (c) LP. Voir E.L. HUGHES et L.A. REYNOLDS, préc., note 3, 118 et 119.

de la pollution ou de gestion des urgences environnementales⁵⁵, de mettre en place un système de gestion répondant à une norme canadienne ou internationale ou encore de réaliser une vérification environnementale⁵⁶.

La cinquième catégorie d'ordonnances concerne les *mesures associées à l'administration de la justice et au respect de ses actes de procédure*. Sous ce titre, sont regroupés les pouvoirs d'ordonner de s'abstenir de poser des gestes pouvant entraîner la perpétration de l'infraction⁵⁷, la production de renseignements sur les activités et sur les effets d'une substance sur l'environnement⁵⁸ ainsi que la consignation d'une somme en garantie de l'exécution des ordonnances judiciaires⁵⁹.

Enfin, la plupart des lois consultées accordent au tribunal un *pouvoir d'ordonnance résiduel*, c'est-à-dire d'imposer les autres ordonnances qu'il estime justifié pour assurer la bonne conduite du contrevenant et empêcher le retour de l'infraction⁶⁰.

Le refus de se conformer à une ordonnance judiciaire représente un outrage au tribunal punissable tant au civil qu'au pénal. Le contrevenant trouvé coupable s'expose à une amende et à un emprisonnement. La procédure d'outrage intéresse plus particulièrement les cas de refus de se conformer à une ordonnance touchant la réparation ou la prévention des dommages à l'environnement, la vie humaine ou la santé (ex. : cesser toute activité pouvant amener la continuation ou la répétition de l'infraction, réparer les dommages causés à l'environnement ou aux personnes, prévenir d'autres dommages). À l'occasion, la loi environnementale incrimine directement le non-respect des ordonnances judiciaires⁶¹.

Au civil, le contrevenant peut être poursuivi pour le recouvrement des frais des mesures préventives et correctives prises par l'État à la suite du non-respect d'une ordonnance⁶². L'action civile intéresse plus particulièrement les ordonnances pécuniaires et patrimoniales dont le contrevenant néglige de s'acquitter (ex. : omettre de dédommager le ministre pour les frais des mesures préventives ou correctives ou encore omettre de verser un montant à une fondation de recherche ou à d'autres fonds particuliers). Finalement, au moment du prononcé de la peine, le tribunal peut prévoir,

55. Art. 291 (1) (c) LCPE ; art.166 (b) EA.

56. Art. 291 (1) (e) et (f) LCPE.

57. Art. 291 (1) (a) LCPE ; art. 166 (1) (a) EA ; art. 127 (1) (a) EMA ; art.79.2 (a) LP.

58. Art. 166 (1) (f) EA ; art. 127 (1) (g) EMA ; art. 79.2 (h) LP ; art. 291 (1) (d) et (j) LCPE.

59. Art. 166 (1) (e) EA ; art. 127 (1) (f) EMA ; art. 79.2 (g) LP ; art. 291 (1) (i) LCPE.

60. Art. 166 (1) (i) EA ; art. 127 (1) (i) EMA ; art. 79.2 (i) LP ; art. 291 (1) (q) LCPE.

61. Art. 79.6 LP.

62. Art. 79.4 LP ; art. 127 (3) (a) EMA.

par l'entremise d'une ordonnance résiduelle, les conséquences juridiques qui découleront du non-respect de l'ordonnance imposée au contrevenant⁶³.

2 L'application de la loi environnementale

Les activités d'application de la loi environnementale sont, à l'évidence, essentielles pour assurer le caractère obligatoire des normes prescrites et mettre en œuvre les sanctions pénales, civiles et administratives recherchées par le législateur à l'égard des contrevenants. À ce sujet, le programme *Action 21*, adopté à Rio en 1992, souligne que les lois et les règlements demeurent, dans le secteur de l'environnement, les instruments les plus importants pour assurer l'application des politiques de l'environnement, en raison de leur caractère obligatoire et de leur effet normatif, pour autant que ces normes soient appliquées⁶⁴. Une loi en vigueur, qui est peu ou pas appliquée en pratique, perd de sa force contraignante et risque d'être perçue par les administrés comme une simple déclaration d'intention plutôt que comme un répertoire de prescriptions obligatoires⁶⁵ : « is to create law in a vacuum⁶⁶ ».

Les études réalisées sur les sanctions pénales vont dans le même sens et s'entendent pour dire que la certitude d'être poursuivi et puni inspire plus de crainte aux contrevenants potentiels que la sévérité éventuelle de la sanction⁶⁷. Aussi, dans un système fondé largement sur l'objectif lié à la

63. Voir, par exemple, *R. v. Dawson (City)*, préc., note 17, par. 59.

64. *Action 21*, Doc. off. Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Doc. N.U. A/CONF.151/26/Rev.1 (1992), par. 8.13, [En ligne], [www.un.org/french/ga/special/sids/agenda21/] (1^{er} mai 2009).

65. Dianne SAXE, *Environmental Offences. Corporate Responsibility and Executive Liability*, Aurora, Canada Law Book, 1990, p. 26, citant la décision *Re Industrial Hygiene Decision No. 167* (1975), 2 W.C.R. 234, 252. Voir également à ce sujet Robert L. GLICKSMAN et Dietrich H. EARNHART, « Depiction of the Regulator-Regulated Entity Relationship in the Chemical Industry: Deterrence-Based vs. Cooperative Enforcement », (2006-2007) 31 *Wm. & Mary Env'tl. L. & Pol'y Rev.* 603, 605.

66. Linda F. DUNCAN, *Effective Environmental Enforcement: The Missing Link to Achieving Sustainable Development*, mémoire de maîtrise, Halifax, Faculté de droit, Université de Dalhousie, 1997, p. 22.

67. Clayton C. RUBY et autres, *Sentencing*, Markham, LexisNexis Butterworths, 2004, p. 8; H. DUMONT, préc., note 4, p. 110; Allan MANSON, *The Law of Sentencing*, Toronto, Irwin Law, 2001, p. 45 et 46; Leon RADZINOWICZ, *A History of English Criminal Law and its Administration from 1750*, vol. 1 « The Movement for Reform », Londres, Stevens, 1948, p. 282; Gary S. BECKER, « Crime and Punishment: An Economic Approach », (1968) 76 *J. Pol. Econ.* 169, 178; COMMISSION DE RÉFORME DU DROIT DU CANADA, préc., note 3, p. 1; Todd L. ARCHIBALD, Kenneth E. JULL et Kent W. ROACH, *Regulatory and Corporate Liability. From Due Diligence to Risk Management*, Aurora, Canada Law Book, 2005, p. 12-24; Mark A. COHEN, « Empirical Research on the Deterrent Effect of

dissuasion, la probabilité d'être poursuivi et puni joue un rôle prépondérant. Paradoxalement, au Canada, les stratégies des autorités administratives responsables de l'application des lois environnementales n'appuient pas toujours les objectifs poursuivis par les législateurs en n'accordant qu'un rôle limité aux poursuites judiciaires et notamment pénales (2.1). De surcroît, les autorités administratives paraissent peu enclines à mettre en œuvre les régimes pénaux introduits dans les lois environnementales (2.2).

2.1 La poursuite pénale : une mesure aussi ultime qu'exceptionnelle

Au Canada, plusieurs administrations publiques ont adopté et rendu publiques des politiques de promotion de la conformité et d'application de la loi environnementale. Plus particulièrement, les mesures de promotion de la conformité ont pour objet la communication et la publication d'information, l'éducation du public, la consultation des parties touchées et l'assistance technique⁶⁸.

C'est davantage l'application concrète de la loi environnementale qui préoccupe les administrés. Selon Linda F. Duncan, il est même possible d'affirmer que la loi qui est appliquée constitue la vraie règle de droit, son application défailante ou inexistante en modifiant la force coercitive⁶⁹. À ce sujet, un ancien ministre fédéral de l'Environnement déclarait ceci : « Une bonne loi, toutefois, n'est pas suffisante en soi. Elle doit être appliquée, impitoyablement si le besoin s'en fait sentir⁷⁰. » De la même façon, la politique d'application de la *Loi sur les pêches* souligne qu'il « ne suffit pas d'avoir des lois et des règlements ; il faut les administrer et les appliquer de façon juste, prévisible et cohérente⁷¹ ».

Environmental Monitoring and Enforcement », (2000) 30 *Envtl. L. Rep.* 10245. Toutefois, une étude de 1980, répertoriée par Maurice Cusson, suggère que la sévérité de la peine intimide plus le contrevenant que sa probabilité : Maurice CUSSON, *Pourquoi punir ?*, Paris, Dalloz, 1987, p. 136.

68. ENVIRONNEMENT CANADA, *Politique de conformité et d'application des dispositions de la Loi sur les pêches pour la protection de l'habitat du poisson et la prévention de la pollution*, Ottawa, Environnement Canada, 2002, p. 3.

69. Linda F. DUNCAN, « Enforcement and Compliance », dans Elaine L. HUGHES, Alastair R. LUCAS et William A. TILLEMANN (dir.), *Environmental Law and Policy*, 3^e éd., Toronto, Emond Montgomery Publications, 2003, p. 347, aux pages 347-363.

70. Tom McMILLAN, *Notes for a Statement. Conférence de presse pour annoncer le projet de loi sur la protection de l'environnement*, Ottawa, 18 décembre 1986, p. 7 [inédit] cité dans Duncan CHAPPELL, *De la sciure aux pâtés toxiques. Un examen des stratégies de pénalisation pour combattre la pollution au Canada*, Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1989, p. 35. Voir également R.L. GLICKSMAN et D.H. EARNHART, préc., note 65, 605.

71. ENVIRONNEMENT CANADA, préc., note 68, p. 1.

Les activités d'application de la loi se définissent comme « any government or private action or intervention taken to determine or respond to non-compliance⁷² ». Pour ce qui est des interventions publiques, deux philosophies s'affrontent au Canada. L'approche accusatoire⁷³ favorise les inspections et les enquêtes et, s'il y a constatation d'une violation, la prise de mesures non judiciaires (ex. : instructions, contraventions, ordres exécutoires) et judiciaires (ex. : injonctions, poursuites criminelles, ordonnances, recouvrement des frais).

L'approche coopérative, quant à elle, considère les entités régulées comme des partenaires plutôt que des adversaires⁷⁴. Suivant cette approche, l'administration préfère mettre l'accent sur le retour de la conformité, par la conciliation, la discussion et la négociation avec les entités régulées, plutôt que d'inspirer la crainte de sanctions pour un état de non-conformité⁷⁵. C'est cette approche que favorise une majorité d'autorités chargées d'appliquer les lois environnementales au Canada. Déjà en 1995, K. Harrison notait que la recherche du retour à la conformité par la conciliation était préférée aux mesures contraignantes prévues dans la loi : « *[B]argaining is the essence of the environmental regulatory process as it is practised in Canada*⁷⁶. » Vues ainsi, les autorités publiques préfèrent menacer les entités régulées de recourir aux sanctions formelles, plutôt que d'en user réellement.

La poursuite pénale n'est qu'un des moyens à la disposition des autorités publiques compétentes lorsque celles-ci soupçonnent la perpétration d'une infraction environnementale. Le choix des mesures à prendre est guidé par des politiques d'application de la loi adoptées par l'administration publique et généralement rendues publiques. Leur examen révèle le rôle accordé par l'exécutif à la poursuite pénale dans sa politique d'application des lois consacrées à l'environnement⁷⁷. La politique d'application des lois

72. L.F. DUNCAN, préc., note 66, p. 13.

73. Certains auteurs désignent plutôt cette approche comme l'« approche dissuasive ». Voir R.L. GLICKSMAN et D.H. EARNHART, préc., note 65, 611.

74. *Id.*, 619.

75. *Id.*, 616.

76. Andrew R. THOMPSON, *Environmental Regulation in Canada. An Assessment of the Regulatory Process*, Vancouver, Westwater Research Centre, 1980, p. 33, cité dans Kathryn HARRISON, « Is Cooperation the Answer? Canadian Environmental Enforcement in Comparative Context », *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 14, n° 2, 1995, p. 225.

77. Nous nous limiterons à l'étude des politiques d'application accessibles au public et pour lesquelles les ministères de l'Environnement fournissent de l'information quant aux décisions de mesures d'application de la loi, plus particulièrement quant aux poursuites pénales. Pour une étude de la politique d'application de l'Alberta, voir E.L. HUGHES et

environnementales du Québec n'étant pas publique, nous ignorons quels sont les objectifs retenus et la place accordée aux poursuites pénales par l'administration publique québécoise.

Dans les politiques fédérales d'application, l'objectif principal de toute mesure de répression est de favoriser le respect de la loi, le plus rapidement possible, tout en évitant que le contrevenant récidive⁷⁸. Par conséquent, les autorités fédérales retiennent principalement des mesures d'application, tels l'avertissement ou l'arrêté ministériel, dont les effets sur le retour de la conformité sont plus rapidement perceptibles. La politique d'application de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (1999) octroie explicitement à la poursuite pénale un rang secondaire : « l'agent de l'autorité envisagera en premier lieu une mesure d'application (avertissement, ordre en cas de rejet, arrêté ministériel, ordre de détention de navire et OEPE) qui ne nécessite pas de poursuites judiciaires⁷⁹ ». Toutefois, la poursuite pénale devient la mesure privilégiée lorsque la perpétration de l'infraction a entraîné de graves conséquences à l'environnement ou à la santé humaine ou les a gravement menacés⁸⁰, a causé la mort ou a blessé un individu et lorsque le contrevenant a sciemment violé la loi ou les directives ministérielles ou a tenté d'en gêner l'application⁸¹. Quant à la politique d'application de la *Loi sur les pêches*, elle recommande à l'autorité compétente d'entreprendre des poursuites judiciaires lorsque les circonstances évoquent une faute plus grave que la simple négligence⁸². Les poursuites judiciaires sont également recommandées lorsqu'aucune autre mesure de rechange n'apparaît appropriée, lorsque le contrevenant a récidivé, a omis de se conformer à des directives du Ministère⁸³ ou bien a causé ou risqué de causer un dommage au poisson ou à son habitat⁸⁴.

La politique d'application du ministère de l'Environnement de la Colombie-Britannique retient le même objectif que les politiques fédérales et donne priorité à la mesure d'application de la loi la plus apte à assurer

L.A. REYNOLDS, préc., note 3, 121-126.

78. ENVIRONNEMENT CANADA, *Politique d'observation et d'application de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement, 1999 (LCPE, 1999)*, Ottawa, Environnement Canada, 2001, p. 23 ; ENVIRONNEMENT CANADA, préc., note 68, p. 18.

79. ENVIRONNEMENT CANADA, préc., note 78, p. 23.

80. *Id.*, p. 30 et 31.

81. *Id.*, p. 31.

82. ENVIRONNEMENT CANADA, préc., note 68, p. 22.

83. *Id.*

84. *Id.*

le retour rapide à la conformité tout en prévenant le risque de récidive⁸⁵. Cette politique souligne que la poursuite pénale est une mesure essentielle, mais ajoute qu'elle doit être réservée aux situations où «alternative compliance efforts are unable to achieve the desired outcomes or it has been otherwise determined that a prosecution response is appropriate⁸⁶».

En Colombie-Britannique, la poursuite pénale est réservée aux infractions graves : violations intentionnelles ou particulièrement négligentes, récidives, mises en danger et conséquences graves en ce qui a trait à l'environnement de même qu'à la santé et à la sécurité des personnes⁸⁷. En outre, la politique recommande aux autorités publiques d'entreprendre une poursuite pénale lorsque l'intérêt public le justifie. Elles optent également pour la poursuite pénale lorsque les circonstances «are such that other compliance tools would likely be ineffective and prosecution may provide the most effective way to achieve compliance, or there is a need for general deterrence that would result from a court hearing⁸⁸».

En Ontario, la politique d'application des lois environnementales n'accorde pas un rôle résiduel à la poursuite pénale. L'objectif des mesures d'application est de sauvegarder l'intérêt public en privilégiant une réaction proportionnelle, de la part du Ministère, à la gravité de l'incident⁸⁹. Le choix de la mesure d'application se fonde sur l'évaluation des risques de dommages résultant de la violation et de l'historique de conformité du contrevenant ainsi que sur sa conduite à la suite de la contravention⁹⁰. La poursuite pénale est la mesure privilégiée si l'infraction entraîne ou risque d'entraîner un dommage mineur⁹¹ à la santé humaine, ou de gravité moyenne à l'environnement⁹², et qu'il est établi que le présumé contreve-

85. COLOMBIE-BRITANNIQUE, MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, *Compliance and Enforcement Policy and Procedure*, Ministry of Environment, 2005, p. 5, [En ligne], [www.env.gov.bc.ca/main/prgs/docs/ce_policy_and_procedure.pdf] (4 août 2009).

86. *Id.*, p. 1.

87. *Id.*, p. 11.

88. *Id.*, p. 4.

89. *Id.*, p. 1.

90. ONTARIO, MINISTRY OF THE ENVIRONMENT, *Compliance Policy. Applying Abatement and Enforcement Tools*, Queen's Printer for Ontario, 2007, p. 4, [En ligne], [www.ene.gov.on.ca/en/about/penalties/CompliancePolicy.pdf] (18 août 2009).

91. *Id.*, p. 9 : La politique ontarienne définit les dommages mineurs comme «[a]ctual or potential minor human health impact that does not require hospitalization or emergency treatment and does not result in known illness and would include material discomfort on a limited or localized basis».

92. *Id.* : la politique ontarienne définit les dommages de gravité moyenne à l'environnement comme «[a]ctual or potential widespread impact property, to animal or plant life where impacts to animals in the natural environment are not lethal».

nant a violé la loi au moins à une reprise⁹³, qu'il a fourni intentionnellement de fausses informations au Ministère ou que la violation se poursuit malgré les interventions répétées de ce dernier⁹⁴. La politique ne pose aucune autre condition au dépôt d'une poursuite pénale. Elle souligne que les autorités compétentes chercheront à travailler en coopération avec les entités régulées, mais précise en même temps que la protection de l'environnement sera favorisée par l'adoption de mesures ministérielles promptes et fermes lorsque les violations risquent d'entraîner des conséquences significativement néfastes pour la santé des personnes ou pour l'environnement⁹⁵. La politique ontarienne est adaptée et soutient bien l'affirmation législative voulant que la protection de l'environnement soit une valeur fondamentale et que ses prescriptions sont obligatoires sous peine de voir être appliquées les sanctions qu'elle énonce.

En résumé, la poursuite pénale est généralement considérée par les autorités publiques canadiennes chargées d'appliquer la loi comme une mesure ultime, réservée aux situations les plus graves. Le rôle accordé à la poursuite pénale dans les politiques publiques de mise en œuvre de la législation environnementale est en partie responsable de la faible probabilité que des poursuites de ce type soient entreprises puisqu'elles en restreignent fortement l'usage. Soulignons que la politique ontarienne encourage un recours plus fréquent aux mesures législatives d'application, comme la poursuite pénale, que les autres politiques étudiées.

Malgré le rôle secondaire que certaines politiques d'application de la loi accordent à la poursuite pénale, il semble qu'elle ait un impact significatif sur l'attitude des sociétés commerciales à l'égard de l'environnement⁹⁶. En effet, selon les conclusions d'une étude dans le domaine de l'industrie des pâtes et papiers au Canada et aux États-Unis, la méthode accusatoire entraînerait un taux de conformité plus élevé⁹⁷. En outre, la menace crédible de poursuite pénale demeure essentielle pour inciter l'ensemble des entités régulées à respecter la loi, surtout lorsque l'administration publique choisit d'adopter, comme c'est généralement le cas au Canada, une approche plus coopérative qu'accusatoire⁹⁸. À ce sujet, les résultats d'une autre étude soulignent l'inadéquation de la négociation, méthode conciliatrice, comme unique outil de promotion de la conformité : « un recours excessif aux négociations en vue d'obtenir l'observation

93. Cette violation doit s'être produite au cours des trois années précédentes.

94. ONTARIO, MINISTRY OF THE ENVIRONMENT, préc., note 90, p. 14.

95. *Id.*, p. 1 et 4.

96. D. SAXE, préc., note 65, p. 50.

97. K. HARRISON, préc., note 76, p. 222.

98. *Id.*, p. 242.

des lois semble avoir compromis la poursuite de l'objectif d'un environnement sain⁹⁹».

Au-delà de la préférence de l'administration publique canadienne pour l'approche coopérative, l'application qu'elle en fait peut devenir problématique : « Scholz has demonstrated formally that the ideal enforcement officer is generally forgiving, yet vengeful in response to persistent noncompliance. Canadian regulators have been abundantly forgiving, but seldom vengeful¹⁰⁰. »

Les négociations entourant le retour à la conformité entre les autorités compétentes et les contrevenants sont également susceptibles de nuire à la force contraignante de la loi : « Negotiations will generally be most effective if there remains a real possibility of litigation. In some cultures or situations it may be very important to keep this threat real so that facilities do not use negotiations as a means of delaying compliance¹⁰¹. » En définitive, dans la majorité des provinces canadiennes, peu de poursuites sont entreprises à la suite d'une contravention environnementale. Les autorités publiques hésitent à recourir aux méthodes coercitives pour forcer la conformité.

2.2 La mise en œuvre des politiques d'application de la loi

La mise en œuvre des politiques d'application de la loi par l'exécutif permet de jauger l'effectivité des régimes pénaux de la législation environnementale. Elle s'apprécie à différents niveaux, de la détection des contraventions au choix des mesures d'application, parmi lesquelles la répression pénale. La probabilité de poursuites judiciaires est directement corrélée par le faible taux de détection des infractions environnementales ainsi que par le rôle limité qui leur est accordé par les politiques d'application de la loi. La détection des infractions environnementales et la constitution de la preuve sont particulièrement complexes et commandent des ressources humaines et financières importantes¹⁰². Par ailleurs, l'État peut difficilement être remplacé dans ces fonctions, car la majorité des inconduites ne causent pas de victimes directes susceptibles de dénoncer le comportement illicite, sont difficilement perceptibles par les sens ou surviennent dans des endroits isolés ou éloignés.

99. Peter N. NEMETZ, « Federal Environmental Regulation in Canada », (1986) 26 *Nat. Resources J.* 551, 571, cité dans D. CHAPPELL, préc., note 70, p. 36.

100. K. HARRISON, préc., note 76, p. 240.

101. ENVIRONMENTAL NETWORK FOR ENVIRONMENTAL COMPLIANCE AND ENFORCEMENT (INECE), « Principles of Environmental Enforcement », chap. 7 « Enforcement Responses to Violations », p. 8, [En ligne], [www.inece.org/enforcementprinciples.html] (1^{er} mai 2009).

102. G.S. CAMPBELL, préc., note 3, 5.

Il faut reconnaître que le nombre de violations dont la commission passe inaperçue peut être relativement élevé compte tenu du nombre incalculable d'activités assujetties, de la grandeur du territoire et du peu de ressources humaines accordées aux activités d'application de la loi. À titre d'exemple, en 2004, Environnement Canada employait 107 inspecteurs et agents des pêches, responsables de l'application de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (1999) et de la *Loi sur les pêches*, ainsi que de l'ensemble des règlements qui découlent de ces deux lois¹⁰³. En 1997, Linda F. Duncan notait que, bien que le Canada se soit donné une politique d'application de la loi détaillée et d'une législation dont la violation risquait d'entraîner des peines significatives, celles-ci semblaient futiles vu le manque de ressources permettant une application soutenue de la loi¹⁰⁴.

Plus particulièrement, de 1998 à 2002, les poursuites pénales ont représenté de 0,5 à 3,2 p. 100 des mesures d'application adoptées par les autorités fédérales compétentes. Ces dernières préfèrent largement les avertissements et les ordonnances ministérielles, dont le nombre varie de 2 à 27 par année pour les ordonnances, comparativement aux 1 162 avertissements donnés en application de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (1999) en 2004 et en 2005. L'examen des informations consultables sur le site Web d'Environnement Canada révèle que les activités d'application de la loi se soldent par peu de poursuites pénales mais par un grand nombre d'avertissements écrits et que plusieurs des poursuites pénales entreprises sont interrompues avant la fin de la procédure (voir tableau 1).

En ce qui concerne le taux de poursuites engagées pour des infractions aux lois provinciales, il diffère selon les provinces, conformément au rôle accordé à celles-ci par leur politique d'application. En Colombie-Britannique, la Couronne a conclu onze poursuites pénales pour des infractions à l'*Environmental Management Act*, entre le 1^{er} janvier 2006 et le 30 juin 2008, préférant nettement avoir recours aux contraventions¹⁰⁵. En Ontario, durant la même période, les autorités provinciales ont clos avec succès 119 poursuites pour des infractions à la *Loi sur la protection de l'environnement*¹⁰⁶.

103. COMMISSION DE COOPÉRATION ENVIRONNEMENTALE, *Dossier factuel. Communication Pâtes et papiers (SEM-02-003)*, juin 2006, p. 122 et 123, [En ligne], [www.cec.org/files/pdf/sem/SEM-02-003-FR_fr.pdf] (1^{er} mai 2009).

104. L.F. DUNCAN, préc., note 66, p. 21.

105. Ces informations sont accessibles en ligne: BRITISH COLUMBIA, MINISTRY OF ENVIRONMENT, *Quarterly Compliance and Enforcement Summary*, [En ligne] [www.env.gov.bc.ca/main/prgs/compliancereport.html#2006] (1^{er} mai 2009).

106. Les données ontariennes peuvent être consultées en ligne: ONTARIO, MINISTRY OF THE ENVIRONMENT, *2008 Court Bulletins*, [En ligne] [www.ene.gov.on.ca/en/news/convictions/2008/index.php] (1^{er} mai 2009).

TABLEAU 1

Mesures d'application de la loi adoptées en vertu de la *Loi canadienne de protection de l'environnement de 1998* à 2005*

<i>Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1988) et Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)</i>	Avertissements	Poursuites	Directives	Contraventions	Autres décisions**	Mesures de rechange	Ordres d'exécution	Total	Pourcentage de poursuites entreprises par rapport au total des mesures d'application***
1998-1999	421	2	8	-	ND	-	-	431	0,5
1999-2000	473	26	9	-	298	-	-	806	3,2
2000-2001	123/327 ⁺	8/3	0/22	-	23/302	-	-	808	1,4
2001-2002	4/513	13/14	0/5	-	29/1008	-	-	1 586	1,7
2002-2003	347	4	3	1	ND	-	-	355	1,1
2003-2004	672	8	8	1	ND	-	-	689	1,2
2004-2005	1 162	13	2	20	ND	4	100	1 301	1,0

* Ces données sont accessibles en ligne : ENVIRONNEMENT CANADA, *Application de la loi. Rapports et statistiques*, [En ligne], [www.ec.gc.ca/alef-ewe/default.asp?lang=Fr&n=5C63F879-1] (1^{er} mai 2009).

** La catégorie « Autres décisions » inclut les ordres donnés par les agents de l'autorité en cas d'un rejet non autorisé, les ordres ministériels, les ordres de détention d'un navire, les injonctions, les ordres d'exécution en matière de protection de l'environnement (OEPE) et les mesures de rechange en matière de protection de l'environnement (MRPE), sauf en 2004-2005. Cette catégorie inclut également la décision de ne prendre aucune des mesures d'application prévues par la loi.

*** Les pourcentages des années 2002-2003 à 2004-2005 sont sujets à caution puisque Environnement Canada a cessé de publier le nombre de mesures d'application de la loi entrant dans la catégorie « Autres décisions ». Par conséquent, nous ne disposons pas du nombre total de mesures d'application adoptées annuellement, ce qui fausse le pourcentage final obtenu.

+ Le premier chiffre (123) représente les mesures d'application prises en vertu de la loi de 1988 ; le second (327), celles qui l'ont été en vertu de la loi de 1999.

Les dossiers factuels de la Commission de coopération environnementale, portant sur l'application des lois environnementales dans les pays parties à l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), révèlent aussi la manière dont sont appliquées les lois environnementales au

Canada¹⁰⁷. En février 2007, la Commission rendait public le dossier factuel réalisé sur la communication du Sierra Legal Defence Fund alléguant que le Canada omet d'assurer l'application efficace de la *Loi sur les pêches* à l'encontre d'usines de pâtes et papiers¹⁰⁸. Quatre des usines qui suscitaient des préoccupations en matière d'application efficace de la loi sont situées au Québec¹⁰⁹.

En 2000, ces quatre usines ont contrevenu plusieurs fois à la *Loi sur les pêches* sans qu'aucune procédure pénale soit entreprise par les autorités fédérales. Ces dernières disposaient des moyens d'application suivants : l'examen des résultats d'émission déclarés par les usines, la réalisation d'inspections et d'enquêtes, l'envoi d'avertissements, la publication d'ordonnances ministérielles et le dépôt de poursuites pénales et de recours en injonction. Au Québec, les données relatives à la conformité avec la loi étaient relevées par les usines et envoyées aux autorités provinciales, puis transmises à Environnement Canada qui avait comme pratique de ne jamais fonder de poursuites judiciaires uniquement sur des données déclarées par les usines¹¹⁰. Manifestement, les pratiques administratives en matière d'application de la loi ne permettaient tout simplement pas à Environnement Canada de mettre en œuvre la sanction pénale !

Plus en détail, les données produites par l'usine Tembec de Saint-Raymond font état de 18 dépassements de la norme pour les matières en suspension (MES), de 9 dépassements pour la demande biochimique en oxygène (DBO) et de 4 échecs de l'essai de détermination de la létalité aiguë sur la truite. Au total, 6 dépassements ont été comptabilisés dans des avertissements d'Environnement Canada. Une enquête a été abandonnée après que les autorités responsables ont conclu que la vérification administrative des données produites par l'entreprise « ne constitu[ait] pas à elle seule un motif raisonnable permettant de croire qu'une infraction a[vait] été commise¹¹¹ », que les résultats des essais sur l'effluent de l'usine ne

107. *Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement entre le gouvernement du Canada, le gouvernement des États-Unis d'Amérique et le gouvernement des États-Unis du Mexique*, 14 septembre 1993, (1994) R.T. Can. n° 3, art. 14 et 15.

108. COMMISSION DE COOPÉRATION ENVIRONNEMENTALE, préc., note 103. Voir aussi COMMISSION DE COOPÉRATION ENVIRONNEMENTALE, *Dossier factuel. Communications Exploitation forestière en Ontario (SEM-02-001) et (SEM-04-006)*, juin 2006, [En ligne], [www.ccc.org/files/pdf/sem/CCE_21_french.pdf] (1^{er} mai 2009).

109. Pour un résumé des activités d'application réalisées pour chaque usine québécoise, voir COMMISSION DE COOPÉRATION ENVIRONNEMENTALE, préc., note 103, p. 312-318.

110. *Id.*, p. 315 et 316.

111. Note de service interne d'Environnement Canada (non datée), dans les informations d'Environnement Canada (23 novembre 2005), cité dans COMMISSION DE COOPÉRATION ENVIRONNEMENTALE, préc., note 103, p. 271.

pouvaient être confirmés et que l'usine avait pris des mesures correctives. À l'évidence, l'application de la loi par l'autorité fédérale ne lui permettait pas de mettre en œuvre le régime pénal contenu dans la loi.

Toujours en 2000, l'usine Uniforêt, de Port-Cartier, enregistrait 22 dépassements de la limite de MES, un dépassement de la limite de DBO et 2 échecs de l'essai de détermination de la létalité aiguë sur la truite. Environnement Canada a envoyé des avertissements pour plusieurs cas de dépassement, mais n'a pas réalisé d'inspection, prélevé d'échantillons, mené d'enquête ni pris aucune autre mesure d'application en relation avec ces cas. L'usine Fjordcell, de Jonquière, a enregistré 25 dépassements de la limite de MES, 28 dépassements de la limite de DBO et 10 échecs de l'essai de détermination de la létalité aiguë sur la truite. Environnement Canada a entrepris une enquête, close trois ans plus tard, mais n'a pas réalisé d'inspection ni prélevé d'échantillons. Enfin, l'usine J. Ford, de Portneuf, a échoué à quatre reprises l'essai de détermination de la létalité aiguë sur la truite. Environnement Canada n'a pas réalisé d'inspection, prélevé d'échantillons, mené d'enquête ni pris aucune autre mesure d'application.

Ces informations sur les pratiques administratives renforcent la perception voulant que les poursuites pénales aient de faibles probabilités d'être entreprises et menées à terme au Canada, et cela, même si les infractions à la loi sont persistantes ou fréquentes. En définitive, les responsables des pratiques administratives paraissent encore moins enclins que ceux des politiques d'application de la loi à entreprendre une procédure pénale. Ce constat met en évidence le manque de coordination entre les voies législative et administrative, c'est-à-dire entre le caractère fondamental des valeurs protégées par les lois environnementales et les objectifs liés à la conformité, plus accommodants qu'exigeants, des administrations publiques. Le défaut d'intenter suffisamment de poursuites judiciaires est susceptible de faire douter de l'importance à accorder aux avertissements concernant les comportements répréhensibles qui ne sont pas tolérés et les dommages causés à l'environnement qui doivent être réparés. Enfin, la question se pose de savoir si, en intervenant en aval du processus d'application de la loi, le juge du procès est encore en position d'atteindre les objectifs de la sanction pénale malgré le manque de coordination entre les objectifs du législateur et de l'exécutif.

3 La sanction judiciaire

Pour que le message législatif soit clair, à savoir que les comportements non respectueux de la qualité environnementale ne sont pas tolérés, il convient que les peines imposées par les tribunaux tiennent compte de la faible probabilité qu'une infraction soit détectée et fasse l'objet de sanc-

tion. Nous présenterons ci-dessous les différents facteurs retenus par les tribunaux pour fonder leurs décisions sur sentence (3.1), avant de donner un aperçu des peines imposées au Canada (3.2). Le survol des peines imposées par les tribunaux nous amènera à soulever la réflexion quant à l'atteinte des objectifs de la sanction pénale dans les cas d'infractions à la loi environnementale.

3.1 Les facteurs de détermination de la peine en droit de l'environnement

Conformément au principe de proportionnalité de l'article 718.1 du *Code criminel*, la peine sera appropriée si elle est proportionnelle à la gravité de l'infraction et au degré de responsabilité du contrevenant. Pour ce faire, les tribunaux retiennent des facteurs particuliers afin d'apprécier la gravité de l'infraction environnementale et le degré de responsabilité des personnes morales.

En 1980, le juge Stuart de la Cour territoriale du Yukon dresse, dans la décision *United Keno Hill Mines Ltd.*, la première liste de facteurs destinés à soupeser la gravité des dommages environnementaux et la responsabilité des personnes morales au moment de la détermination de la peine à une infraction environnementale. La jurisprudence subséquente a suivi cette affaire et abondamment appliqué les facteurs proposés¹¹². Avec le temps, les listes de facteurs se sont multipliées et enrichies¹¹³. Une autre liste souvent citée est celle que la Commission de réforme du droit du Canada a présentée dans son document d'étude intitulé *La détermination de la peine en droit de l'environnement*¹¹⁴. Plus récemment, la Cour d'appel de l'Alberta retenait, dans l'affaire *R. v. Terroco Industries Ltd.*, quatre catégories de facteurs devant gouverner la peine appropriée dans les circonstances de l'affaire et l'objectif pénologique lié à la dissuasion: «(1) culpability, (2) prior records and past involvement with the authorities, (3) acceptance of responsibility, (4) damage/harm and (5) deterrence¹¹⁵». Enfin, désirant guider davantage le travail du juge, la législature de l'Ontario et le Parlement fédéral ont introduit une liste de facteurs atténuants et aggravants dans la

112. Voir: *R. v. George M. Caseley & Sons Inc.*, préc., note 17, par. 17; *R. v. Milligan (S.)*, préc., note 17, par. 8; *R. v. Golden Eagle Ranch Inc.*, préc., note 13, par. 8; *R. v. Dawson (City)*, préc., note 17, par. 31; *R. v. Givens*, préc., note 17, par. 14; *R. v. Cotton Felts Ltd.*, préc., note 17, 295; *R. v. Panarctic Oils Ltd.*, préc., note 17, 87 et 88; *R. v. Laidlaw Waste Systems Ltd.*, préc., note 17, par. 7 et 10; *R. v. Varnicolor Chemical Ltd.*, préc., note 17, par. 8; *R. v. Imperial Oil Ltd.*, (2001) 36 C.E.L.R. (n.s.) 286, par. 19-21 (B.C. Prov. Ct.).

113. *R. v. Van Waters & Rogers Ltd.*, (1999) 220 A.R. 315, par. 23-39 (Alta. Prov. Ct.).

114. COMMISSION DE RÉFORME DU DROIT DU CANADA, préc., note 3.

115. *R. v. Terroco Industries Ltd.*, préc., note 18, par. 34.

Loi sur la protection de l'environnement et la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (1999) dont les tribunaux doivent obligatoirement tenir compte au moment du prononcé de la peine¹¹⁶.

Les décisions judiciaires rapportées illustrent l'application des facteurs retenus par les tribunaux au moment de la détermination de la peine pour une infraction environnementale. Sans reprendre un à un chacun des facteurs retenus par les tribunaux, nous proposons de systématiser l'examen en présentant les facteurs selon qu'ils intéressent l'examen de la gravité de l'infraction (3.1.1), d'une part, et du degré de responsabilité du contrevenant (3.1.2), d'autre part.

3.1.1 La gravité de l'infraction environnementale

Les tribunaux évaluent la gravité de l'infraction environnementale en examinant les facteurs circonstanciels suivants : l'étendue des dommages écologiques potentiels et réels, la nature de l'environnement touché, l'atteinte à l'intérêt général, les conséquences préjudiciables pour les personnes et le voisinage, les dommages aux biens et les coûts supportés par la collectivité.

Dans la jurisprudence rapportée, la preuve d'un dommage à l'environnement ou aux personnes est toujours un facteur aggravant¹¹⁷, alors que l'absence de dommage à l'environnement ou aux personnes est un facteur neutre¹¹⁸. Soulignons que l'évaluation de la gravité de l'infraction soulève des difficultés au moment de l'évaluation de la gravité des dommages envi-

116. Art. 287 LCPE ; art. 188.1 LPE.

117. *R. v. Terroco Industries Ltd.*, préc., note 18, par. 45 ; *R. v. Dawson (City)*, préc., note 17, par. 43 ; *Alpha Manufacturing Inc. v. British Columbia*, (2006) 18 C.E.L.R. (3d) 194, par. 66 (B.C.S.C.) ; *R. v. Thompson Agricultural Aviation Ltd.*, (2003) 47 C.E.L.R. (n.s.) 155, par. 15 (Alta. Prov. Ct.) ; *R. v. Neptune Bulk Terminals (Canada) Ltd.*, (2001) 37 C.E.L.R. (n.s.) 282, par. 44 (B.C. Prov. Ct.) ; *R. v. McNeill*, (2007) 31 C.E.L.R. (3d) 298, par. 59 (B.C.S.C.) ; *R. v. Iqaluit (City)*, (2003) 50 C.E.L.R. (n.s.) 116, par. 6 (Nu. Ct. J.) ; *R. c. Potacan Mining Co.*, (1997) 183 N.B.R. (2d) 54, par. 13, 14 et 35 (C.P.N.B.) ; *R. v. New Sunrise Dairies (2000) Ltd.*, Alta. Prov. Ct., Fort Saskatchewan, n° 006343768P1010010, 2 avril 2001, j. Maher, par. 87 ; *R. v. Canadian 88 Energy Corp.*, Alta. Prov. Ct., Cochrane, n° 020615399P101001-002, 25 juillet 2003, j. Meagher, par. 17 ; *R. v. R.H.K. Hydraulic Cylinder Services Inc.*, Alta. Prov. Ct., Edmonton, n° 005665161P10101-0106, 7 mars 2001, j. Caffaro, par. 130.

118. *R. v. Shamrock Chemicals Ltd.*, 1989 Carswell Ont 2798, par. 13 et 24 (Ont. Prov. Offences Ct.) (WeC), 4 C.E.L.R. (n.s.) 315 (Ont. Dist. Ct.). L'absence de dommage à l'environnement n'est pas un facteur atténuant, mais la présence d'un dommage est un facteur aggravant : amende de 49 500 dollars imposée à l'entreprise, de 4 000 dollars à un des accusés et de 24 750 dollars et de 4 000 dollars pour le second accusé. Voir également : *Canada v. Domtar Specialty Fine Papers*, (2001) 39 C.E.L.R. (n.s.) 56, par. 117 (Ont. S.C.) ; *R. v. British Columbia (Ministry of Transportation)*, (2006) 21 C.E.L.R.

ronnementaux potentiels qui fait intervenir la dangerosité des risques et la fragilité de l'écosystème. Il est manifeste que le sujet des dommages potentiels divise la jurisprudence canadienne. Le courant majoritaire retient les dommages potentiels comme un facteur qui aggrave la peine. C'est le cas de la Cour d'appel de l'Alberta, dans l'affaire *R. v. Terroco Industries Ltd.*, qui a qualifié de facteurs aggravants l'atteinte à la santé d'un travailleur et les dommages potentiels à l'environnement associés à une émission de gaz de chlore¹¹⁹.

La législation environnementale canadienne n'est pas claire non plus quant à l'importance à accorder aux dommages potentiels au moment du prononcé de la peine. Le législateur fédéral, dans la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (1999), précise que le tribunal doit considérer le préjudice ou le risque de préjudice découlant de l'infraction comme un facteur aggravant¹²⁰. Par ailleurs, en Ontario, la *Loi sur la protection de l'environnement* oblige les tribunaux à considérer comme un facteur aggravant le seul dommage réel et avéré¹²¹.

Les décisions judiciaires retiennent d'autres facteurs aggravant l'infraction environnementale. Il en va ainsi des émissions de substances toxiques ou dangereuses pour les êtres vivants, telles que les biphényles polychlorés (BPC), les dioxines et les furannes, qui représentent des inconduites environnementales graves. L'importance du rejet et la potentialité de dommages significatifs aux personnes, à l'environnement ou aux biens représentent aussi des facteurs aggravants¹²². Des émissions polluantes non

(3d) 159, par. 6 (B.C. Prov. Ct.); *R. v. Magna IV Engineering (Calgary) Ltd.*, (2005) 14 C.E.L.R. (3d) 70, par. 28 (Alta. Prov. Ct.); *R. v. Terroco Industries Ltd.*, préc., note 18, par. 47; *R. v. Schulzke*, (2009) 40 C.E.L.R. (3d) 249, par. 108 (Sask. Prov. Ct.).

119. *R. v. Terroco Industries Ltd.*, préc., note 18, par. 70 et 71. Sur ce thème, voir: *R. v. New Brunswick Electric Power Commission*, (1993) 10 C.E.L.R. (n.s.) 184, par. 37 et 38 (C.P.N.B.) (la dégradation potentielle est aussi importante que la dégradation réelle; de plus, il est nécessaire de considérer qu'il s'agit d'une mandataire de l'État: amende de 20 000 dollars); *R. v. Canadian Tire Corp.*, préc., note 19, par. 111 (sentence modifiée pour exprimer la gravité de l'atteinte potentielle à l'environnement omise en première instance: amende passée de 25 000 à 75 000 dollars); *R. v. Alberta Public Works*, (2002) 40 C.E.L.R. (n.s.) 99, par. 9 (Alta. Prov. Ct.).

120. Art. 287 (a) LCPE.

121. Art. 188.1 (1) LPE.

122. *R. v. Chem-Security (Alberta) Ltd.*, (1999) 29 C.E.L.R. (n.s.) 60, par. 12 (Alta. Prov. Ct.), (1999) 40 W.C.B. (2d) 404 (l'amende est de 625 000 dollars: 400 000 pour l'émission importante de substances toxiques (BPC, dioxines et furannes), 125 000 pour l'omission de rapporter l'événement et 100 000 pour le retard dans la production des résultats d'échantillons); *R. v. Centennial Zinc Plating Ltd.*, (2004) 7 C.E.L.R. (3d) 95, par. 21 (Alta. Q.B.) (déversement de cyanure et de chrome: amende de 125 000 dollars); *R. v. Shell Canada Products Ltd.*, Ont. Ct. J., n° 000/241/053, 22 mars 2000 (émission

toxiques mais répétitives deviennent des infractions environnementales graves¹²³. C'est le cas de l'infraction d'avoir rejeté quelque 58 000 pneus sur les berges du lac Érié, qui ont ensuite été portés par les courants sur plus de 55 kilomètres¹²⁴.

La nature de l'environnement touché influe également sur la gravité de l'infraction environnementale. C'est le cas de la présence sur les lieux de l'infraction d'un territoire écologique unique ou abritant une faune et une flore rares, d'un habitat faunique essentiel, d'un cours d'eau fréquemment utilisé pour des activités récréatives¹²⁵, des milieux méritant une protection accrue, de l'environnement fragile de l'Arctique¹²⁶, des aires de pêcheries¹²⁷, d'une aire de jeu pour les enfants¹²⁸ ou d'une ressource économique importante pour une région¹²⁹. Ainsi, sont réprimées plus sévèrement par les tribunaux les atteintes à des milieux environnementaux significatifs et fragiles¹³⁰.

3.1.2 Le degré de responsabilité du délinquant environnemental

Dans le but d'adapter la peine au degré de responsabilité du contrevenant, les tribunaux tiennent compte d'une série de facteurs aggravants

d'anhydride sulfureux dans l'environnement et atteinte à la santé d'un préposé : amende de 150 000 dollars); *R. v. Alberta Public Works*, préc., note 119, par. 14-19 (mauvais entreposage de matières résiduelles contenant des BPC : amende de 40 000 dollars); *R. v. Romaniuk*, Sask. Offences Ct., 21 juillet 1992, conf. par 112 Sask R. 129 (Q.B.) (rejet de 273 litres de déchets de batteries : amende de 70 000 dollars et 30 jours d'emprisonnement); *R. v. R.H.K. Hydraulic Cylinder Services Inc.*, préc., note 117, par. 130; *R. v. Cambridge Shopping Centres Ltd.*, Alta. Prov. Ct., n° 030896393P1, 15 juillet 2005, par. 2; *R. v. Calgary (City)*, (2001) 35 C.E.L.R. (n.s.) 253, par. 5-8 (Alta. Prov. Ct.); *R. v. Terroco Industries Ltd.*, préc., note 18, par. 71.

123. *R. v. Uniroyal Chemicals Co.*, Ont. Ct. J., n° 001/134/094, 26 mars 2001 (émissions répétées de mauvaises odeurs dans l'environnement portant atteinte au bien-être, au confort et à la libre jouissance de la propriété : amende de 140 000 dollars).

124. *R. v. Vanderispaille*, (1996) 19 C.E.L.R. (n.s.) 239, par. 6 (Ont. Ct. J. (Prov. Div.)).

125. *R. v. Varnicolor Chemical Ltd.*, préc., note 17, par. 9-12; *R. v. Whitley*, 2000 CarswellOnt 5838, par. 24 (Ont. Ct. J.) (WeC); *Fletcher v. Kingston (City)*, [1999] O.J. n° 5705, par. 3 (Ct. J. (Prov. Div.)) (LN/QL); *R. v. Royal Oak Mines Inc.*, préc., note 22, par. 21; *R. v. United Keno Hill Mines Ltd.*, préc., note 13, 47.

126. *R. v. Dawson (City)*, préc., note 17, par. 42; *R. v. Iqaluit (City)*, préc., note 117, par. 7-9.

127. *Fletcher v. Kingston (City)*, préc., note 125, par. 3; *R. v. Con Exploration & Miramar Con Mine Ltd.*, 1998 CarswellNWT 17, par. 9 (N.T. Terr. Ct.) (WeC).

128. *R. v. Con Exploration & Miramar Con Mine Ltd.*, préc., note 127, par. 9.

129. *R. v. Erickson*, préc., note 13, par. 11.

130. De même, lorsque c'est la faune qui est protégée plutôt que l'environnement, la sorte de faune ou de flore influera sur la peine de la même manière : si elle est rare, ce sera plus aggravant. Voir *R. v. Schmid*, 2002 BCPC 678, par. 19.

et atténuants : l'intention, le profit ou les économies¹³¹, les condamnations antérieures, la capacité de payer, la taille et l'actif de la personne morale, les remords, le plaidoyer de culpabilité, la coopération et les dépenses engagées avant ou après le fait, les efforts pour prévenir la pollution, les relations avec les autorités chargées d'appliquer la loi, la réputation citoyenne de l'entreprise et ainsi de suite. La jurisprudence illustre la manière dont ces facteurs sont pris en considération.

Le degré de culpabilité morale est un facteur important dans la détermination de la peine appropriée¹³². Ainsi, plusieurs lois concernant la protection environnementale punissent plus sévèrement les infractions commises de manière intentionnelle¹³³. Bien que seule la faute de négligence soit requise pour obtenir une déclaration de culpabilité, les tribunaux prennent acte que, entre l'infraction commise de manière intentionnelle et le prononcé d'un acquittement pour cause de diligence raisonnable, il existe une variété de fautes allant de l'insouciance grave à la conduite presque diligente : « The degree of carelessness is a factor in sentencing for environmental offences. Due diligence in sentencing for environmental offences is to be assessed on a sliding scale : the more diligent the offender, the lower the range of fit sentences ; alternatively, the less diligent the offender, the higher the range of fit sentences¹³⁴. »

Dans ce contexte, le caractère prévisible de l'infraction ou la connaissance de faits susceptibles de donner lieu à une infraction représentent des facteurs aggravants¹³⁵. Le défaut de prendre des mesures simples et peu coûteuses pour prévenir l'infraction¹³⁶ ou le fait d'ignorer les avertissements et les demandes des autorités responsables¹³⁷ sont également des facteurs aggravants.

Les inconduites antérieures témoignent du peu de considération de la part du contrevenant pour le respect de la loi et représentent un facteur aggravant. Les récidives démontrent l'absence de remords et d'acceptabilité de la responsabilité de la part du contrevenant et sont généralement

131. Ce facteur aggravant est prévu aux articles 188.1 (3) LPE et 287 (g) LCPE.

132. *R. v. Terroco Industries Ltd.*, préc., note 18, par. 35.

133. Art. 287 (e) et (f) LCPE ; art. 188.1 (2) LPE.

134. *R. v. Terroco Industries Ltd.*, préc., note 18, par. 35.

135. COMMISSION DE RÉFORME DU DROIT DU CANADA, préc., note 3, p. 47, cité dans *R. v. Van Waters & Rogers Ltd.*, préc., note 113, par. 39 : « knowledge of difficulty is an aggravating, rather than a mitigating factor » ; *R. v. Terroco Industries Ltd.*, préc., note 18, par. 35.

136. *R. v. Terroco Industries Ltd.*, préc., note 18, par. 36.

137. *R. v. Vanderispaille*, préc., note 124, par. 8-10 ; *Alpha Manufacturing Inc. v. British Columbia*, préc., note 117, par. 24 ; *R. v. Basso*, préc., note 22, par. 36. Ce facteur aggravant est également prévu par l'article 188.1 (4) LPE.

punies plus sévèrement par la loi. En vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (1999) et de la *Loi sur la protection de l'environnement*, les antécédents judiciaires représentent une circonstance aggravante au moment de la détermination de la peine appropriée¹³⁸. Plus les récidives sont nombreuses, plus la peine s'approche de l'amende maximale et de l'emprisonnement¹³⁹.

Le dépôt d'un plaidoyer de culpabilité est pris en considération par le tribunal à l'occasion de l'examen du degré de culpabilité morale du contrevenant. Selon la Cour d'appel de l'Alberta dans l'affaire *R. v. Terroco Industries Ltd.*, «[an] early guilty plea to an environmental offence is a mitigating factor¹⁴⁰.» Pour la Cour, le contrevenant accepte alors sa responsabilité et son plaidoyer réduit de manière considérable les coûts de la poursuite. Toutefois, le droit à un procès équitable fait du plaidoyer de non-culpabilité un facteur neutre au moment de l'évaluation de la peine appropriée.

En tenant compte de l'historique du dossier d'application de la loi, la conduite d'un contrevenant envers les autorités responsables peut représenter un facteur pertinent au moment de la détermination de la peine¹⁴¹. Par exemple, le fait que des avertissements ont été donnés et que le contrevenant n'a pas pris les mesures qui s'imposaient démontre l'absence de remords, de conscience d'avoir mal agi ou de regret.

À l'occasion de l'évaluation du degré de responsabilité du contrevenant, les tribunaux prennent également en considération la conduite après le fait infractionnel. À cet égard, la Cour d'appel de l'Alberta distingue, dans l'affaire *R. v. Terroco Industries Ltd.*, deux catégories de conduites postérieures¹⁴². Il s'agit, d'une part, des actes accomplis en vue d'apporter des changements aux pratiques et aux procédés à l'origine de l'infraction. Lorsque ces changements montrent que le contrevenant a appris de l'expé-

138. Art. 287 (h) LCPE ; art. 188.1 (6) LPE.

139. *R. v. B.E.S.T. Plating Shoppe Ltd.*, (1987) 1 C.E.L.R. (n.s.) 85, 88 et 94 (Ont. S.C.) (amende de 100 000 dollars pour l'entreprise et six mois d'emprisonnement pour son président).

140. *R. v. Terroco Industries Ltd.*, préc., note 18, par. 39. Voir aussi *R. v. Snowline Enterprises Ltd.*, (2005) 10 C.E.L.R. (3d) 51, par. 10 (B.C. Prov. Ct.) (le tribunal a pris en considération l'enregistrement d'un plaidoyer de culpabilité : amende de 15 000 dollars dont 14 000 dollars versés à l'Habitat Conservation Fund) ; *R. v. Hodgson Custom Rolling Inc.*, Ont. Prov. Offences Ct., n° 098/329/003, 4 avril 1998, (la compagnie, le contremaître, le camionneur et celui qui avait déposé les déchets sur un site non autorisé ont plaidé coupables et toutes les parties ont collaboré à leur enlèvement : amende de 30 000 dollars pour la compagnie, de 2 500 dollars pour le contremaître, de 6 000 dollars pour le camionneur et de 4 000 dollars pour un associé).

141. *R. v. Terroco Industries Ltd.*, préc., note 18, par. 40.

142. *Id.*, par. 41 et 42.

rience, ils représentent alors un facteur atténuant au moment de la détermination de la peine appropriée. Ces changements doivent être distingués de ceux qui sont nécessaires pour retrouver et maintenir la conformité des activités avec la loi et les ordonnances administratives et judiciaires ; ces derniers n'ont pas d'impact sur la peine : « Changes that should have been obvious before a spill or release will not be a significant factor if put into place after the spill or release¹⁴³. » Il s'agit, d'autre part, des actes accomplis immédiatement après le fait infractionnel ou sa connaissance dans le but de prévenir la continuation de l'événement et de réparer les dommages causés¹⁴⁴. Selon la Cour d'appel, l'omission d'intervention après le fait est un facteur aggravant, alors que la dénonciation de l'événement aux autorités responsables, la coopération et la mise en œuvre de mesures de prévention et de réparation représentent des facteurs atténuants¹⁴⁵.

Enfin, la conduite des autorités publiques influe également sur le degré de responsabilité du contrevenant. Les preuves de laxisme ou de négligence dans l'application de la loi interviennent comme facteur de mitigation de la peine¹⁴⁶. Par exemple, dans l'affaire *R. v. Lions Disposal Ltd.*, le tribunal siégeant en appel de la peine a réduit des deux tiers l'amende imposée à une société commerciale et, de plus de la moitié, celle imposée à son dirigeant, au motif que la « “near complicity”, partly explained the prolonged violations¹⁴⁷ ». À ce sujet, Swaigen et Bunt distinguent « le défaut du ministère public d'intenter rigoureusement des poursuites à l'égard de toutes les infractions, et le fait de fermer les yeux sur des infractions connues

143. *Id.*, par. 41. Voir *R. v. Van Waters & Rogers Ltd.*, préc., note 113, par. 16a et 39 : « However, I think that it is a course fraught with danger to simply tot up the Creative Sentencing Order expenses and mechanically deduct them from what would otherwise be considered an appropriate fine. » (amende de 80 000 dollars) ; *R. v. Nitrochem Inc.*, (1996) 20 C.E.L.R. (n.s.) 53, par. 16 (Ont. Ct. J. (Prov. Div.)) (déchargement de 620 gallons d'acide sulfurique dans le fleuve Saint-Laurent ; les 450 000 dollars investis dans les installations ont été considérés comme un facteur atténuant : amende de 50 000 dollars ; *R. v. Centennial Zinc Plating Ltd.*, préc., note 122, par. 110 (émission de substances contenant du cyanure et du chrome ; les 150 000 dollars investis dans la restauration étaient requis par la loi et ne représentent pas un facteur atténuant : amende de 125 000 dollars).

144. Art. 287 (b) et (c) LCPE.

145. *R. v. Terroco Industries Ltd.*, préc., note 18, par. 43. Selon l'article 188.1 (1) (5) (iv) LPE, le tribunal devra considérer comme aggravante l'inaction du contrevenant qui n'adoptera pas rapidement des mesures pour réduire le risque de récidive.

146. *R. v. Laidlaw Waste Systems Ltd.*, [1995] O.J. n° 4279 (Ont. Ct. J. (Prov. Div.)) (LN/QL) (le gouvernement a contribué aux délais dans la mise en œuvre des moyens de contrôle de la pollution et a pratiquement agi de manière abusive : amende de 25 000 dollars).

147. *R. v. Lions Disposal Ltd.*, Ont. Prov. Offences Ct., n° 097/219/007, 19 octobre 1995 (l'amende a été réduite de 37 250 à 10 000 dollars pour une des trois entreprises trouvées coupables et de 22 750 à 10 000 dollars pour son dirigeant), cité dans D. SAXE, préc., note 3, p. xvii-129 et xvii-130.

des organismes gouvernementaux ou de fournir des mauvais conseils aux justiciables¹⁴⁸ ». En effet, le respect de la conformité avec la loi incombe en premier lieu aux entités régulées. Ainsi, dans l'affaire *Domtar Specialty Fine Papers*¹⁴⁹, la Cour supérieure de l'Ontario a établi que le défaut d'Environnement Canada de poursuivre la compagnie pour des violations antérieures ne suffisait pas à établir que le gouvernement encourageait celles-ci. Il s'agit alors d'un élément circonstanciel neutre. Par contre, le renouvellement d'un permis, alors qu'à la connaissance de l'autorité responsable le demandeur n'en respecte pas les prescriptions, est considéré comme une incitation passive à la non-conformité et un facteur atténuant en matière de peine¹⁵⁰.

3.2 Un aperçu des peines imposées par les tribunaux canadiens

Les sites Web des ministères fédéraux de l'Environnement et des Pêches ainsi que des ministères de l'Environnement du Québec, de l'Ontario et de la Colombie-Britannique mettent à la disposition du public de l'information sur les poursuites pénales entreprises et leurs résultats¹⁵¹. Ces renseignements montrent que l'Ontario est la province où les tribunaux imposent les amendes moyennes les plus élevées. En effet, la moyenne des amendes imposées, entre le 1^{er} janvier 2006 et le 30 juin 2008, est de 53 654 dollars alors que les moyennes sont respectivement de 8 052 dollars et de 13 334 dollars au Québec et en Colombie-Britannique (voir tableaux 2 à 4). Soulignons que dans cette dernière province, le ministère de l'Environnement recourt davantage aux contraventions, dont le quantum varie de 115 à 575 dollars, plutôt qu'aux poursuites pénales.

148. COMMISSION DE RÉFORME DU DROIT DU CANADA, préc., note 3, p. 43.

149. *Canada v. Domtar Specialty Fine Papers*, préc., note 118, par. 140.

150. *R. v. Dawson (City)*, préc., note 17, par. 46. Voir également *R. v. Goodman*, 2005 BCPC 482, par. 54.

151. Le site Web du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs du Québec donne accès aux communiqués de presse publiés après une condamnation à une amende de plus de 2 000 dollars pour des infractions commises en vertu des lois et règlements en matière environnementale : « Condamnations en matière environnementale », [En ligne], [www.mddep.gouv.qc.ca/Infuseur/mois_condamnations.asp] (18 août 2009).

TABLEAU 2
Quantum des pénalités pécuniaires imposées
en vertu de l'*Environmental Management Act* de la Colombie-Britannique de 2006 à 2008*

<i>Environmental Management Act</i>	Nombre de poursuites	Nombre de poursuites où le tribunal a imposé une amende	Moyenne (\$)
2006	4	4	31 125,00
2007	4	4	3 543,75
2008	3	3	2 666,67
Total	11	11 \$	13 334,09

* Les données sont à jour au 30 juin 2008 et incluent les poursuites entreprises pour des infractions aux règlements d'application de l'EMA.

TABLEAU 3
Quantum des amendes imposées
en vertu de la *Loi sur la protection de l'environnement* de l'Ontario de 2006 à 2008*

<i>Loi sur la protection de l'environnement</i>	Nombre de poursuites	Nombre de poursuites où le tribunal a imposé une amende	Moyenne (\$)
2006	53	52	33 424,00
2007	36	35	47 457,00
2008	30	30	95 952,00
Total	119	117	53 654,73

* Les données sont à jour au 30 juin 2008 et incluent les poursuites entreprises pour des infractions aux règlements d'application de la LPE.

TABLEAU 4
Quantum des amendes imposées
en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement* de Québec de 2006 à 2008*

<i>Loi sur la qualité de l'environnement</i>	Nombre de poursuites	Nombre de poursuites où le tribunal a imposé une amende	Moyenne (\$)
2006	88	88	5 466,00
2007	85	85	8 967,00
2008	46	46	11 306,00
Total	219	219	8 051,50

* Les données sont à jour au 30 juin 2008 et incluent les poursuites entreprises pour des infractions aux règlements d'application de la LQE.

En Ontario, l'administration publique prévoit le recours au droit pénal pour punir plus sévèrement et fréquemment les contrevenants et elle n'hésite pas à le faire. Quant à la situation québécoise, durant la même période, la Couronne a entrepris une centaine de poursuites de plus qu'en Ontario, mais celles-ci ont abouti à l'imposition d'amendes généralement moins élevées.

Au fédéral, les amendes imposées en vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (1999) sont plus élevées et donnent lieu à davantage d'ordonnances créatives (voir tableau 1). L'information diffusée sur les activités d'application de la *Loi sur les pêches* illustre qu'elle a donné lieu à moins d'avertissements que la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (1999) et à plus de poursuites pénales (voir tableau 5). De 2000 à 2005, les amendes versées dans le Fonds consolidé du revenu sont en moyenne moins élevées que les montants versés à un fonds destiné à l'environnement qui affiche une moyenne se situant à près de 50 000 dollars. Cette dernière s'approche de la moyenne ontarienne.

Bien que la loi environnementale encadre davantage le travail du juge au moment de la détermination de la peine et que les règles jurisprudentielles soient abondantes, la mesure de la peine appropriée soulève toujours des interrogations. En pratique, la jurisprudence n'a pas donné lieu à l'élaboration d'une échelle de peines graduant la gravité de l'inconduite environnementale. Bien que les tribunaux examinent les précédents avant d'imposer une peine, il n'existe pas de standards ni de normes de référence à partir desquels le juge du procès pourrait évaluer la peine appropriée. Les tribunaux ont plutôt rejeté l'à-propos de se référer à des standards. À ce sujet, la Cour d'appel de l'Alberta écrit ceci dans l'affaire *R. v. Terroco Industries Ltd.*:

I reject these forms of categorizations as they ignore the variety of factors that may be relevant to a fit sentence. A vast variety of substances may be spilled or released into the environment with harmful consequences to it or the public. The harm and potential harm will vary with every spill. Virtually every relevant sentencing factor is prone to variation. A fixed formula which accounts for the wide range of events and culpability of offenders is impossible to establish¹⁵².

Il est manifeste que la multitude des variables en cause dans les affaires relatives à des infractions environnementales s'accompagne de l'imposition d'une diversité de peines. Par ailleurs, il nous apparaît qu'une interprétation judiciaire plus précise sur l'étalon de mesure que représente la peine supérieure au permis de polluer contribuerait à élever et à harmoniser les peines dissuasives et appropriées dans chaque cas.

152. *R. v. Terroco Industries Ltd.*, préc., note 18, par. 64.

TABLEAU 5
Mesures d'application de la loi adoptées
en vertu de la Loi sur les pêches de 1998 à 2005*

<i>Loi sur les pêches</i>	Avertissements	Poursuites	Directives	Contraventions	Autres décisions**	Total	Pourcentage de poursuites entreprises par rapport au total des mesures d'application***
1998-1999	34	3	9	-	223	269	1,1
1999-2000	118	4	25	-	280	427	0,9
2000-2001	125	8	26	-	1139	1298	0,6
2001-2002	99	9	42	2	1252	1404	0,6
2002-2003	110	19	39	2	ND	170	11,2
2003-2004	251	22	47	-	ND	320	6,9
2004-2005	190	13	31		ND	234	5,6

* Ces données sont accessibles en ligne : ENVIRONNEMENT CANADA, *Application de la loi. Rapports et statistiques*, [En ligne], [www.ec.gc.ca/alef-ewe/default.asp?lang=Fr&n=5C63F879-1] (1^{er} mai 2009).

** La catégorie « Autres décisions » inclut les ordonnances ministérielles, les injonctions et les décisions de ne prendre aucune des mesures d'application prévues par la loi.

*** Les pourcentages des années 2002-2003 à 2004-2005 sont sujets à caution puisque Environnement Canada a cessé de publier le nombre de mesures d'application de la loi entrant dans la catégorie « Autres décisions ». Par conséquent, nous ne disposons pas du nombre total de mesures d'application adoptées annuellement, ce qui fausse le pourcentage final obtenu.

En puisant dans les décisions judiciaires rapportées, nous illustrerons la façon dont les tribunaux canadiens appliquent les peines traditionnelles (3.2.1) et les ordonnances créatives (3.2.2) prévues pour les infractions environnementales. Toutefois, ce n'est qu'un aperçu, car l'ensemble des décisions judiciaires sur sentence en droit de l'environnement ne font pas l'objet de motifs écrits et de nombreuses ordonnances créatives ne sont pas imposées lorsque des mesures de réparation sont adoptées volontairement après l'infraction ou négociées derrière des portes closes avec les procureurs de l'État en marge du processus de détermination de la peine.

3.2.1 L'amende et l'emprisonnement

3.2.1.1 L'amende

L'amende est la sanction pénale pour laquelle les tribunaux canadiens optent le plus fréquemment¹⁵³. Dans la jurisprudence rapportée et consultée, la majorité des amendes sont de moins de 50 000 dollars alors que les amendes maximales pour les infractions en cause étaient généralement de 1 million de dollars. L'amende maximale prévue par la loi est réservée aux pires contrevenants et cas d'espèce¹⁵⁴.

Dans l'ensemble, il est notable que, même lorsque les circonstances sont graves et que le tribunal estime qu'un contrevenant mérite une peine exemplaire, les amendes imposées s'approchent rarement du maximum législatif. Par exemple, dans l'affaire *R. v. Alberta Public Works*, la Cour provinciale de l'Alberta condamne une entreprise privée, comptant plus de 150 employés, à une amende de 40 000 dollars pour une infraction en matière de gestion des matières dangereuses sanctionnée par une amende maximale de 500 000 dollars¹⁵⁵. L'amende imposée dans ce cas est peu élevée. Pourtant, le tribunal a jugé très sévèrement l'inconduite de l'entreprise, qui n'avait pas échantillonné les matières résiduelles contenant des BPC, en soulignant qu'elle aurait bien pu intentionnellement préférer ne pas connaître la présence de cette substance dangereuse : « They may choose to take the chance they will not be caught and dispose of the ballasts inappropriately. This poses huge risks for the handlers, the public at large and the environment. Penalties for taking such unacceptable risks must be unconditionally discouraged through appropriately harsh penalties¹⁵⁶. »

Les décisions rapportées dans lesquelles des peines plus élevées que 50 000 dollars ont été imposées au Canada demeurent peu nombreuses. Elles font intervenir des facteurs aggravants, tels que l'émission de subs-

153. *R. v. United Keno Hill Mines Ltd.*, préc., note 13, 52; E.L. HUGHES et L.A. REYNOLDS, préc., note 3, 113; S.D. BERGER, préc., note 3, vol. 2, ¶ 7.10.

154. Par contre, en droit criminel canadien, la Cour suprême refuse systématiquement de restreindre l'imposition de la peine maximale, laquelle demeure toutefois exceptionnelle, aux pires infractions commises par les pires contrevenants. Ainsi, dans l'arrêt *R. c. L.M.*, elle rappelle « [qu']on ne peut réserver la peine maximale au scénario abstrait du pire crime commis dans les pires circonstances. C'est encore le principe fondamental selon lequel la "peine [sera] proportionnelle à la gravité de l'infraction et au degré de responsabilité du délinquant" qui dictera la décision du juge du procès. » Voir, à ce sujet, les arrêts *R. c. L.M.*, [2008] 2 R.C.S. 163, par. 22; *R. c. Cheddesingh*, [2004] 1 R.C.S. 433, par. 1; *R. c. Solowan*, [2008] 3 R.C.S. 309, par. 3, 2008 CSC 62.

155. *R. v. Alberta Public Works*, préc., note 119, par. 34.

156. *Id.*, par. 26.

tances toxiques, des mises en danger, des contraventions délibérées et répétées, de grandes entreprises et des ententes sur sentence. Par exemple, dans l'affaire *R. v. Sanders*, l'accusé a été condamné à une amende de 5 000 dollars par jour d'infraction pour un total de 350 000 dollars pour avoir omis d'enlever les quelque 33 000 pneus enterrés illégalement sur sa propriété¹⁵⁷. Dans l'affaire *R. v. Chem-Security (Alberta) Ltd.*, l'entreprise s'est vu imposer une amende totale de 625 000 dollars composée d'une amende de 400 000 dollars pour un rejet important de substances toxiques (BPC, dioxines et furannes), de 125 000 dollars pour l'omission de rapporter l'événement et 100 000 dollars pour le retard dans la production des résultats des échantillonnages¹⁵⁸. Par ailleurs, une amende de 140 000 dollars a été imposée, dans l'affaire *R. v. Uniroyal Chemicals Co.*, à la suite d'émissions répétées de mauvaises odeurs dans l'environnement et portant atteinte au bien-être, au confort et à la libre jouissance de la propriété des personnes vivant dans le voisinage¹⁵⁹. Dans un autre cas, le tribunal a imposé une amende de 240 000 dollars à une pétrolière pour des émissions de résidus de combustion de gaz ayant causé l'évacuation d'une trentaine de préposés dont plusieurs ont souffert d'inconfort et de malaises¹⁶⁰.

Qualifiant le cas de « cauchemar réglementaire », le tribunal impose, dans l'affaire *Whitley*, des amendes de 770 000 dollars et des peines d'emprisonnement aux contrevenants ayant violé intentionnellement la loi à de multiples reprises dans l'unique dessein d'augmenter leurs bénéfices. Pour le tribunal, en rejetant ses déchets dans le réseau public d'égout, sans les traiter, au lieu d'amorcer l'implantation de procédés longs et coûteux, l'entreprise démontrait ainsi un grave mépris des lois environnementales¹⁶¹.

Au Canada, les exemples de « pires cas » sont peu nombreux et n'ont pas tous donné lieu à des motifs écrits. C'est le cas de la condamnation de la compagnie Tioxide Canada à payer la somme de 4 millions de dollars, soit 1 million en amende et 3 millions en travaux de restauration de l'habitat du poisson¹⁶², et de la condamnation de la compagnie Tembec à payer une amende de 1 million de dollars pour 36 chefs d'accusation retenus en vertu du *Règlement sur les fabriques de pâtes et papiers*¹⁶³. Dans ces deux affaires, chacune des entreprises visées a plaidé coupable et le tribunal a entériné la proposition de peine présentée par le poursuivant.

157. *R. v. Sanders*, Ont. Prov. Offences Ct., n° 095/333/123, 14 septembre 1995.

158. *R. v. Chem-Security (Alberta) Ltd.*, préc., note 122, par. 29, 35 et 39.

159. *R. v. Uniroyal Chemicals Co.*, préc., note 123.

160. *R. v. Shell Canada Products Ltd.*, préc., note 122.

161. *R. v. Whitley*, préc., note 125, par. 25-27.

162. *R. c. Tioxide Canada Inc.*, [1993] J.Q. n° 852 (C.Q.) (LN /QL).

163. *Règlement sur les fabriques de pâtes et papiers*, (1992) 124 G.O. II, 6035.

Enfin, dans l'affaire *Québec (Procureur général) c. Services environnementaux Laidlaw (Mercier) ltée*, la Cour supérieure, siégeant en appel de la sentence de 10 000 dollars imposée par la Cour du Québec, a condamné l'entreprise à l'amende maximale pour deux raisons. Tout d'abord, parce que la peine maximale de 50 000 dollars prévue lors de l'adoption du *Règlement sur les déchets dangereux*¹⁶⁴, en 1985, ne reflétait plus, en 1997, la réalité économique ni la gravité objective de l'infraction. Au procès, l'entreprise contrevenante avait un chiffre d'affaires de 10 millions de dollars et pour l'ensemble de ses filiales, le chiffre d'affaires s'élevait à 2,5 milliards de dollars. Par ailleurs, la peine prévue au *Règlement* allait être modifiée quelques jours plus tard pour porter l'amende maximale à 500 000 dollars. Le second motif justifiant l'imposition de l'amende maximale est lié à la gravité de l'infraction environnementale et au degré élevé de faute. Selon la Cour supérieure, le fait d'enfouir dans le sol des déchets dangereux durant de nombreuses années au lieu de les incinérer ou de les éliminer représente « une forme d'abus de confiance de la part de l'intimée envers la communauté environnante et les autorités gouvernementales qui lui avaient émis les permis d'exploitation¹⁶⁵ » pour laquelle il est « difficile d'imaginer un cas plus sérieux que la présente instance¹⁶⁶ ».

3.2.1.2 L'emprisonnement

Dans la jurisprudence canadienne, les condamnations à une peine d'emprisonnement imposée à des dirigeants d'entreprises délinquantes représentent généralement les « pires cas ». Il s'agit alors d'actes délibérés ou répétés où la *mens rea* est présente et devient le fondement principal de l'imposition d'une peine d'emprisonnement. Par exemple, dans l'affaire *R. v. Varnicolor Chemichal Ltd.*, le directeur de l'entreprise a été condamné à neuf mois de prison pour son rôle dans l'exploitation et la gestion de l'entreprise, son absence de remords et sa connaissance des faits graves liés à l'infraction, à savoir l'émission de substances toxiques dans un cours d'eau alimentant plusieurs communautés¹⁶⁷. Dans l'affaire *R. v. Demacedo*, le contrevenant avait agi de manière délibérée, planifiée et continue en transportant des huiles usées sans être titulaire des permis requis par la loi. Il a été condamné à 90 jours d'emprisonnement pour les dix chefs d'accusation portés contre lui¹⁶⁸. Dans l'affaire *R. v. Clarke Transport Canada inc.*,

164. *Règlement sur les déchets dangereux*, (1985) 117 G.O. II, 3235.

165. *Québec (Procureur général) c. Services environnementaux Laidlaw (Mercier) ltée*, préc., note 12, par. 26.

166. *Id.*, par. 31.

167. *R. v. Varnicolor Chemical Ltd.*, préc., note 17, par. 47.

168. *R. v. Demacedo*, B.C. Prov. Ct., n° 092/321/087, 26 février 1992.

le directeur responsable de la santé et de la sécurité de l'entreprise a été condamné à 90 jours d'emprisonnement et à une amende de 2 500 dollars en remboursement des frais de nettoyage pour avoir incité l'entreprise à abandonner des déchets derrière un immeuble industriel afin d'économiser les 12 000 dollars demandés pour en disposer légalement. Le camionneur indépendant, recruté par le directeur, a été condamné à un emprisonnement de 10 jours et à une amende de 3 500 dollars¹⁶⁹. Bien que la présence d'un état d'esprit criminellement blâmable puisse justifier la peine d'emprisonnement, cela ne signifie pas que l'emprisonnement soit toujours justifié lorsque la *mens rea* est présente¹⁷⁰.

Les antécédents judiciaires du contrevenant et des dommages graves à l'environnement ont également donné lieu à des peines d'emprisonnement¹⁷¹. Dans l'affaire *Mota*, par exemple, la Cour d'appel de l'Alberta n'a pas hésité à imposer la peine d'emprisonnement maximale, d'une durée de six mois, au vu des 160 condamnations antérieures similaires du contrevenant¹⁷². Dans une autre affaire, le dirigeant d'une entreprise de récupération de batteries a été condamné à une amende de 70 000 dollars et à 30 jours d'emprisonnement pour le dépôt sur le sol de 273 litres de déchets de batteries¹⁷³. Dans l'affaire *R. c. Wholesale Travel Group*, la Cour suprême a souligné que la gravité potentielle des infractions environnementales justifiait les peines sévères comme l'emprisonnement :

Il n'est pas non plus abusif d'infliger une peine d'emprisonnement compte tenu du danger que les violations des lois de nature réglementaire peuvent représenter pour le public. Le spectre de tragédies qu'évoquent des noms tels thalidomide, Bhopal, Tchernobyl et *Exxon Valdez* ne laisse aucun doute quant aux dégâts que peut causer pour l'être humain et pour l'environnement la violation de mesures réglementaires. Des peines sévères, notamment l'emprisonnement, sont essentielles pour éviter que des catastrophes similaires ne se reproduisent. Les risques de préjudice grave découlant de la violation des mesures réglementaires sont trop grands pour que l'on puisse affirmer que l'emprisonnement ne peut jamais être utilisé comme sanction¹⁷⁴.

Le non-respect d'ordonnances judiciaires a aussi donné lieu à des outrages au tribunal punis par des peines d'emprisonnement. Dans l'affaire *R. v. B.E.S.T. Plating Shoppe Ltd.*, après avoir été condamnée à 49 occasions, l'entreprise a contrevenu, de nouveau et à quatre reprises,

169. *R. v. Clarke Transport Canada Inc.*, Ont. Ct. J. (Prov. Div.), n° 096/225/014, 7 mai 1996.

170. *R. v. Lefebvre*, (2000) 32 C.E.L.R. (n.s.) 312, par. 13 (Alta. Q.B.).

171. *R. v. Victor*, [2007] B.C.W.L.D. 4802, par. 15 (B.C. Prov. Ct.); *R. v. Mota*, (1992) 117 A.R. 42, par. 2 (Alta. C.A.); *R. v. Romaniuk*, préc., note 122.

172. *R. v. Mota*, préc., note 171, par. 6.

173. *R. v. Romaniuk*, préc., note 122.

174. *R. c. Wholesale Travel Group Inc.*, [1991] 3 R.C.S. 154, 250.

à l'ordonnance judiciaire lui interdisant de continuer à contrevenir à la réglementation. Le tribunal a tenu compte du caractère répété des contraventions et de l'absence de remords et de reconnaissance de la responsabilité en imposant une amende de 100 000 dollars à la compagnie et un emprisonnement de six mois à son président pour sa connaissance des condamnations antérieures et pour n'avoir rien fait pour les éviter¹⁷⁵.

Enfin, dans d'autres affaires, le tribunal a ordonné l'emprisonnement à la suite d'une suggestion commune de la poursuite et de la défense ou à cause de l'incapacité du contrevenant à payer l'amende appropriée. Ainsi, dans l'affaire *R. v. Young*, le tribunal a imposé seulement une peine d'emprisonnement d'un mois contre le contrevenant qui avait plaidé coupable à l'infraction d'avoir disposé de 270 barils contenant des déchets industriels auprès d'une entreprise non autorisée à les transporter et qui les a déposés ensuite sur un site non autorisé à les recevoir¹⁷⁶. Dans son document d'étude intitulé *La détermination de la peine en droit de l'environnement*, la Commission de réforme du droit du Canada recommandait l'emprisonnement dans ces cas, en soulignant que la période n'a pas à être longue «pour punir et dissuader le contrevenant d'une façon efficace, pour éviter la banalisation de l'infraction découlant d'une amende insignifiante et pour faire sentir au grand public l'opprobre que le tribunal associe à l'infraction¹⁷⁷». Enfin, l'emprisonnement peut aussi se substituer à l'amende par l'effet de la loi lorsque le contrevenant est en défaut de payer l'amende¹⁷⁸.

3.2.2 Quelques ordonnances judiciaires prononcées

Les ordonnances judiciaires dites «créatives» sont de plus en plus souvent imposées dans les décisions sur sentence pour des infractions à la législation environnementale canadienne. Certaines se fondent davantage sur la réprobation et la dissuasion, alors que d'autres privilégient les objectifs pénologiques de réparation, de prévention et de conscientisation.

175. *R. v. B.E.S.T. Plating Shoppe Ltd.*, préc., note 139, 94; *R. v. B.E.S.T. Plating Shoppe Ltd.*, (1987) 1 C.E.L.R. (n.s.) 145, 153 (Ont. C.A.) (pour l'entreprise); *Metropolitan Toronto (Municipality) v. Siapas*, (1989) 3 C.E.L.R. (n.s.) 122, 156 (Ont. S.C.) (pour le président de l'entreprise).

176. *R. v. Young*, Ont. Ct. J. (Prov. Div.), n° 093/197/088, 20 mai 1993. Voir aussi *R. v. Chomyn*, Ont. Ct. J., (Prov. Div.), n° 095/054/170, 20 janvier 1995, (plaidoyer de culpabilité pour avoir déposé des déchets sur un site non autorisé: 60 jours d'emprisonnement).

177. COMMISSION DE RÉFORME DU DROIT DU CANADA, préc., note 3, p. 68-71.

178. *R. v. Znamecz*, Ont. Prov. Offences Ct., 7 octobre 1986, (l'emprisonnement a été infligé pour le défaut de paiement de l'amende de 27 500 dollars imposée pour six infractions de pollution); *R. v. Vac Daniels Ltd.*, (1997) 23 C.E.L.R. (n.s.) 127, par. 1 (N.S.C.A.); *R. v. Singh*, Alta. Prov. Ct., Vegreville, n° 016931719P101001-002, 12 août 2002, j. Rae, par. 57; *Canada v. Oldford*, (2005) 245 Nfld. & P.E.I.R. 238, par. 9 (Nfld. S.C.).

Malgré l'augmentation des ordonnances judiciaires, les exemples demeurent encore peu nombreux dans la jurisprudence rapportée et n'offrent pas toutes les réponses aux questions soulevées par leur application¹⁷⁹. La Cour d'appel de l'Ontario a néanmoins eu l'occasion de préciser que les ordonnances sont personnelles et ne doivent pas produire d'effets punitifs sur les tiers¹⁸⁰. De plus, la Cour d'appel de Terre-Neuve retient que l'amende additionnelle peut être soustraite du montant de l'amende pour former ensemble la peine appropriée¹⁸¹.

Les ordonnances judiciaires pécuniaires sont en forte croissance, surtout celles qui ordonnent de verser une somme à un fonds spécialisé ou à un organisme pour réaliser des projets de promotion, de protection ou de restauration de l'environnement. Au total, les sommes imposées aux contrevenants sont plus élevées lorsqu'une portion importante de la somme est versée dans un fonds destiné à l'exécution de travaux de restauration¹⁸². Ces pratiques, surtout lorsque l'ordonnance concerne la remise en état des lieux et le coût de restauration, paraissent performantes en fait de conformité et de dissuasion, car la prévention devient alors nettement plus économique pour le contrevenant qu'une ordonnance judiciaire. Il convient de distinguer ces ordonnances de l'amende, dont une partie est versée dans un fonds public destiné à la protection de l'environnement ; dans ce dernier

179. Sur ce thème, voir également E.L. HUGHES et L.A. REYNOLDS, préc., note 3, 126-131.

180. *R. v. Bata Industries Ltd.*, (1996) 18 C.E.L.R. (n.s.) 11, par. 20 (Ont. C.A.) (l'ordonnance interdisant à l'entreprise de rembourser les amendes imposées à deux de ses dirigeants a été déclarée illégale, car elle n'avait pas pour objet de dissuader l'entreprise mais ses dirigeants).

181. *Canada v. Oates*, (2004) 233 Nfld. & P.E.I.R. 138 (Nfld. C.A.), (2004) 5 C.E.L.R. (3d) 83 ; *R. v. Meade*, (2004) 234 Nfld. & P.E.I.R. 1 (Nfld. C.A.) (la Cour d'appel a maintenu l'amende de 25 000 dollars mais elle a réduit l'amende additionnelle pour les profits réalisés de 81 319,80 à 48 135,33 dollars afin de tenir compte des dépenses et des avantages fiscaux).

182. Voir par exemple : *R. v. McLeod's By-Products (1978) Ltd.*, (2003) 50 C.E.L.R. (n.s.) 122, par. 23 (B.C. Prov. Ct.) (suggestion commune acceptée : 1 000 dollars d'amende et 39 000 dollars payables à l'Habitat Conservation Trust Fund) ; *R. v. Ballard Power Systems Inc.*, (2003) 49 C.E.L.R. (n.s.) 315, par. 19 et 20 (B.C. Prov. Ct.) (suggestion commune acceptée : 10 000 dollars d'amende pour chaque chef d'infraction et 20 000 dollars payables pour le développement de la recherche sur l'établissement ainsi que la révision des règles et des normes de sécurité en vertu de l'article 34 (1) (d) de la *Loi de 1992 sur le transport des marchandises dangereuses*, L.C. 1992, c. 34) ; *R. v. Imperial Oil Ltd.*, préc., note 112, par. 26 (amende de 10 000 dollars et ordonnance de verser 30 000 dollars à l'Habitat Conservation Trust Fund pour financer des recherches en vertu de l'article 79.2 LP) ; *R. c. Tioxide Canada Inc.*, préc., note 162, par. 9 et 10 (amende de 1 million de dollars et ordonnance de verser 3 millions de dollars pour financer un projet de restauration de l'habitat du poisson en vertu de l'article 79.2 LP).

cas, le montant de l'amende ne représente pas le coût de la remise en état et n'est pas entièrement destinée à la restauration de l'environnement.

En matière patrimoniale, des ordonnances de confiscation ont été imposées. Après avoir conclu que l'ordonnance de confiscation ne représente pas une peine cruelle et inusitée contraire à l'article 12 de la Charte canadienne, le tribunal a ordonné, dans l'affaire *R. v. Spence*, la confiscation de l'hydravion ayant servi aux activités illégales de chasse¹⁸³. Dans l'affaire *R. v. Perrot*, en raison de l'acquittement pour cause d'erreur de droit raisonnable quant aux limites du secteur de pêche, le tribunal a accordé au défendeur les deux tiers du produit de l'aliénation de la pêche illégale, représentant les frais engagés de bonne foi dans l'activité qui s'est révélée illégale¹⁸⁴. Quant à l'amende additionnelle, elle est maintenant fréquemment imposée pour des infractions à la *Loi sur les pêches*. Elle possède un fort pouvoir dissuasif lorsque l'infraction a été commise dans l'intention de profiter financièrement de la violation puisqu'elle permet de retirer au contrevenant tout bénéfice découlant de la commission de l'infraction¹⁸⁵.

Dans la catégorie des mesures d'ordre moral, citons la décision *R. v. N.W.T. Power Corp.*, où l'ordonnance de publier des excuses publiques a été déclarée illégale par le tribunal siégeant en appel de la sentence. L'article 79.2 de la *Loi sur les pêches* n'étant pas en vigueur à l'époque, aucune habilitation n'autorisait le tribunal de première instance à imposer cette ordonnance. De plus, même si l'article 79.2 avait été en vigueur, l'ordonnance de publication aurait dû se limiter aux « faits liés à la perpétration de l'infraction » (art. 79.2 (c)) au lieu des excuses publiques générales. D'autre part, l'ordonnance de publication nomme illégalement des directeurs et des administrateurs de l'entreprise qui n'ont pas été poursuivis ni trouvés coupables des infractions alléguées dans les excuses publiques¹⁸⁶.

Enfin, la jurisprudence offre également des exemples d'ordonnances concernant des mesures préventives qui sont généralement imposées en vertu de l'ordonnance résiduelle¹⁸⁷. C'est le cas des décisions ayant

183. *R. v. Spence*, (2003) 47 C.E.L.R. (n.s.) 86, par. 27 (Nfld. Prov. Ct.) (confiscation autorisée par l'article 15 (1) du *Wild Life Act*, R.S.N.L. 1990, c. W-8).

184. *R. v. Perrot*, (1996) 141 Nfld. & P.E.I.R. 131, par. 26 (Nfld. Prov. Ct.).

185. Voir, à titre d'exemple, *Canada v. Oates*, préc., note 181 ; *R. v. Reid*, [2006] B.C.W.L.D. 5433 (B.C. Prov. Ct.).

186. *R. v. N.W.T. Power Corp.*, (1991) 5 C.E.L.R. (n.s.) 57, 65 (N.T. Terr. Ct.). L'amende de 15 000 dollars a été confirmée en appel, mais l'ordonnance de publier des excuses a été retirée par (1991) 5 C.E.L.R. (n.s.) 67 (N.T.S.C.).

187. *R. v. Prospec Chemicals Ltd.*, (1996) 19 C.E.L.R. (n.s.) 178, par. 3 (Alta. Prov. Ct.), [1996] A.J. n° 174 (LN/QL) ; *R. v. Van Waters & Rogers Ltd.*, préc., note 113, par. 53 ;

ordonné à des entreprises contrevenantes d'adopter un système de gestion environnemental certifié ISO 14 001¹⁸⁸.

En définitive, malgré l'importance des ordonnances de remise en état des lieux dans la législation environnementale, la jurisprudence rapportée offre encore peu d'exemples. Au Québec, le tribunal est autorisé par l'article 109.1.1 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* à imposer « toutes les mesures nécessaires afin de remettre les choses dans l'état où elles étaient avant que la cause de l'infraction ne se produise ». L'objectif « de remettre les choses dans l'état où elles étaient avant [...] la cause de l'infraction » est fort précis et cela peut compliquer l'administration de l'ordonnance de réparation au point de la rendre difficilement applicable dans le processus pénal. Le libellé de l'ordonnance de remise en état est, dans la majorité des lois étudiées, moins restrictif et accorde au tribunal le pouvoir d'ordonner au contrevenant de prendre toute mesure qu'il considère comme appropriée pour remédier ou prévenir le dommage à l'environnement découlant ou risquant de découler de l'infraction¹⁸⁹. Aussi, il n'est pas étonnant de constater qu'ailleurs au Canada les tribunaux ont prononcé plus d'ordonnances de remise en état¹⁹⁰.

Conclusion

Au Canada, le droit pénal de l'environnement assure plusieurs fonctions : il garantit le caractère obligatoire des lois destinées à la protection de l'environnement, il en prévient les infractions lorsqu'il est suffisamment contraignant et il exprime que l'environnement est une valeur fondamentale de la société canadienne. Pour remplir ces fonctions, le législateur, l'administration publique et les tribunaux judiciaires sont appelés à intervenir afin de soutenir son effectivité et d'envoyer un message clair que les atteintes à l'environnement sont contraires à l'intérêt général. Les développements du droit touchant la sanction et la détermination de la peine pour les infractions environnementales montrent que son apparence redoutable est malmenée par une mise en application peu redoutée.

R. v. Calgary (City), préc., note 122, par. 23 ; *Fletcher v. Kingston (City)*, préc., note 125, par. 28 et 29.

188. *R. v. Prospec Chemicals Ltd.*, préc., note 187, par. 3 ; *R. v. Calgary (City)*, préc., note 122, par. 23.

189. Art. 166 (1) (b) EA ; art. 127 (1) (b) EMA ; art. 79.2 (b) LP ; art. 291 (1) (b) LCPE ; art. 234 (1) (b) de la *Environmental Protection and Enhancement Act*, c. E-12 (Alberta).

190. Pour une illustration, voir : *R. v. Vastis*, préc., note 22 ; *R. v. Basso*, préc., note 22 ; *R. v. R.H.K. Hydraulic Cylinder Services Inc.*, préc., note 117 ; *R. v. Valley Paper Cycle Ltd.*, (2006) 21 C.E.L.R. (3d) 35 (B.C. Prov. Ct.) ; *R. v. Bowers*, (2000) 34 C.E.L.R. (n.s.) 105 (Y. Terr. Ct.) ; *R. v. Thurber*, 2004 BCPC 462.

Aujourd'hui, les lois concernant la protection de l'environnement offrent un large éventail de peines retenant, en premier lieu, des mesures de nature économique fondées principalement sur des amendes assez élevées pour dissuader les administrés de commettre une grande variété de délits environnementaux. La multiplication des pouvoirs d'ordonnances judiciaires dites « créatives » est notable dans les lois canadiennes étudiées ; elle accentue l'objectif de la réparation au moment du prononcé de la peine appropriée. Les meilleurs exemples de pouvoirs d'ordonnance, notamment en matière de prévention et de réparation des atteintes à l'environnement, de travaux communautaires et d'intérêts collectifs, se trouvent dans les lois révisées récemment. Les lois dont le régime des peines n'a pas été révisé récemment, comme celui de la *Loi sur la qualité de l'environnement* du Québec, offrent peu de latitude au tribunal pour imposer des ordonnances et devraient être modifiées pour introduire des pouvoirs d'ordonnance larges et souples.

Est également notable l'introduction dans les lois environnementales de facteurs aggravants et atténuants destinés à encadrer le travail du juge au moment de la détermination de la peine appropriée. Cette tendance devrait être empruntée par les autres provinces canadiennes en vue d'harmoniser et de relever le quantum des peines au Canada. En théorie, les amendes maximales prévues dans les lois et les coûts associés aux ordonnances judiciaires sont assez élevés pour dénoncer le caractère grave des atteintes à l'environnement et dissuader les administrés de transgresser les lois environnementales.

Toutefois, l'application des lois environnementales par l'administration publique canadienne vient gêner l'atteinte des objectifs de la sanction pénale. En effet, bien qu'il soit établi que la certitude d'être poursuivi et puni inspire beaucoup plus de crainte aux contrevenants potentiels que la sévérité éventuelle de la sanction, l'administration publique, dans ses politiques d'application de la loi, n'accorde priorité à la poursuite pénale que pour les infractions intentionnelles ou aux conséquences graves, lui préférant dans les autres cas la négociation, l'avertissement ou la contravention. En revanche, la politique d'application de la loi de l'Ontario accorde une place prépondérante à la poursuite pénale, ce qui se reflète dans les statistiques en matière d'application de la loi.

Quant aux tribunaux judiciaires, ils ont un impact direct sur l'effectivité du régime pénal, car leurs décisions mettent à l'épreuve sa capacité à soutenir le caractère obligatoire de la loi, à jouer un rôle préventif et à énoncer clairement que l'environnement est une valeur fondamentale de la société canadienne. Les décisions judiciaires sont d'autant plus importantes que les politiques d'application des lois au Canada retiennent peu

la sanction pénale comme moyen d'assurer la conformité avec les lois environnementales.

Dans l'ensemble, les principes et les règles de détermination de la peine élaborés par les tribunaux témoignent d'une sensibilité à l'égard de la qualité de l'environnement. En effet, la jurisprudence canadienne retient depuis le début une approche particulière pour les infractions environnementales, laquelle accorde une attention soutenue à l'objectif lié à la dissuasion ainsi qu'à une série de facteurs permettant d'évaluer la gravité de l'atteinte à l'environnement et la responsabilité des personnes morales. Suivant la jurisprudence, la peine doit être suffisamment élevée pour ne pas être considérée comme un permis de polluer.

L'évolution des lois et des règles élaborées par les tribunaux affirme le caractère grave des infractions environnementales et le fait qu'elles doivent être sévèrement punies pour ne pas être perçues comme un permis de polluer par les administrés et pour les dissuader de transgresser la loi. En apparence redoutable, l'arsenal répressif des lois concernant la protection de l'environnement demeure d'une efficacité relative, car les peines imposées tous les jours par les tribunaux sont peu élevées, alors qu'en amont la probabilité que des poursuites pénales soient entreprises par les autorités publiques est mince. Ces circonstances n'envoient pas aux administrés un message clair que les comportements non respectueux de la qualité environnementale ne sont pas tolérés.

Bien que notre étude ne permette pas de fixer avec exactitude le quantum des peines imposées pour des infractions environnementales au Canada, il ressort néanmoins que l'amende domine toujours les décisions sur sentence et que, à l'exception de la situation dans la province de l'Ontario, les peines imposées sont peu élevées. La référence au seuil de répression souhaitée, à savoir la peine qui soit «plus qu'un permis de polluer», n'apparaît pas jouer pleinement son rôle. Cette référence est constamment reprise par les tribunaux depuis près de 40 ans certes, mais ils n'y font pas autrement allusion au moment du prononcé de la peine, pas plus qu'ils ne l'utilisent à titre de seuil chiffré à partir duquel serait mesurée la peine appropriée.

En plus des amendes, les tribunaux ont aussi imposé des peines d'emprisonnement à des dirigeants d'entreprise récalcitrants et dans des affaires entrant dans la catégorie des «pires cas». Les décisions rapportées illustrent que les tribunaux imposent maintenant plus fréquemment des ordonnances. Les plus nombreuses concernent le dépôt d'une partie de la peine monétaire dans un fonds consacré au financement d'activités de recherche, de restauration et de protection de l'environnement. Cependant, les possibilités qu'offrent les pouvoirs liés aux ordonnances judiciaires

n'ont pas encore été pleinement explorées. C'est le cas, en particulier, des ordonnances de réparation et de compensation environnementale.

En définitive, les peines imposées au Canada ne représentent pas actuellement un risque financier important pour les administrés tentés de louvoyer avec leurs obligations environnementales. Ces dernières étant peu utilisées et les infractions faiblement punies, il n'est pas manifeste que les poursuites pénales réussissent à atteindre l'objectif lié à la dissuasion individuelle et générale retenu par les tribunaux et à participer à la promotion de la conformité aux obligations législatives de protection environnementale¹⁹¹. À notre avis, pour être appropriées, dans un système où les activités d'application des lois environnementales sont peu nombreuses, les peines devraient être plus élevées pour avoir un effet dissuasif sur le groupe de personnes visées par la norme. Moins les probabilités de faire l'objet d'une poursuite pénale sont élevées, plus élevées devraient être les peines pour en promouvoir le respect.

191. Voir également WEST COAST ENVIRONMENTAL LAW et ENVIRONMENTAL MINING COUNCIL OF BRITISH COLUMBIA, *Undermining the Law. Addressing the Crisis in Compliance with Environmental Mining Laws in BC* par Karen CAMPBELL, Lisa SUMI et Alan YOUNG, décembre 2001, [En ligne], [www.wcel.org/wcelpub/2001/13569.pdf] (1^{er} mai 2009). Les auteurs parviennent à une conclusion similaire (p. 53): «Given that only one per cent of identified polluters will face a judge, and the court's record of imposing low fines, the deterrent capacity of the court is negligible. Unless the threat of prosecution becomes real for a company, and as long as a court ordered fine is negligible relative to business profits, it is not likely that polluters will change their behaviour.»